

Sentencia C-409/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Escisión del Instituto de Seguros Sociales y creación de empresas sociales del Estado

Referencia: expediente D-5036

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 20, numeral 1, y 26, el Decreto-ley 1750 de 2003 “Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado”.

Demandante: Alcides Arrieta Meza

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Alcides Arrieta Meza, interpuso acción de inexecuibilidad contra los artículos 1, 20, numeral 1, y 26, del Decreto-ley 1750 de 2003 “Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado”.

Por auto de 2 de febrero del año 2004, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

## I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.45.230 de 26 de junio de 2003. Se subraya lo acusado.

Decreto 1750 de 2003

(junio 26)

“Artículo 1.- ESCISION. Escíndese del Instituto de Seguros Sociales la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, todas las Clínicas y todos los Centros de Atención Ambulatoria.

Artículo 20.- El patrimonio de las empresas sociales del Estado creadas en el presente Decreto, estará conformada por:

1. Los bienes muebles e inmuebles del Instituto de Seguros Sociales que se le transfieran como consecuencia de la escisión y que corresponden a los activos que actualmente tiene para el desempeño de las actividades de la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, de las Clínicas y de los Centros de Atención Ambulatoria del Instituto de Seguros Sociales.
2. Las Clínicas y Centros de Atención Ambulatoria previstas en el presente Decreto.
3. Las donaciones que reciba la Empresa Social del Estado de entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, y de personas naturales.
4. Los demás bienes que adquiriera a cualquier título.
5. Los incrementos patrimoniales.

PARAGRAFO 1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de constitución e instalación de los órganos de dirección de las Empresas Sociales del Estado creadas en el presente Decreto, el Gerente General designará los servidores públicos para la realización del inventario pormenorizado de los bienes, o en su defecto contratará el servicio.

PARAGRAFO 2. Para efectos de la apertura de la contabilidad de las Empresas Sociales del

Estado creadas en el presente Decreto, se deberán tomar los valores de los bienes, derechos y obligaciones que figuren registrados en la contabilidad del Instituto de Seguros Sociales conforme a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación.

#### Artículo 26.- TRANSFERENCIA DE RECURSOS, BIENES Y DERECHOS PATRIMONIALES.

El Instituto de Seguros Sociales deberá concluir en un plazo máximo de (1) año contado a partir de la vigencia del presente Decreto, todos los trámites relacionados con la transferencia de los recursos, bienes y derechos patrimoniales a las empresas sociales del estado creadas en el presente Decreto.

La transferencia de los recursos, bienes y derechos se hará mediante actas de entrega las cuales, cuando se trate de bienes inmuebles, se inscribirán en el Registro de Instrumentos Públicos”.

### III. LA DEMANDA

El demandante plantea la vulneración de los artículos 113, 121 y 150 de la Constitución Política, por parte de las disposiciones acusadas, en tanto establecen la escisión del Instituto de Seguros Sociales y la consecuente transferencia de recursos, bienes y derechos a las nuevas ESEs, porque a su juicio el Presidente de la República desbordó las precisas facultades que le confirió la ley de facultades, pues actuó contra la expresa prohibición de suprimir el ISS, como lo consagra el artículo 20 de la Ley 790 de 2002.

Manifiesta que la escisión decretada por el Decreto 1750 de 2003, en claro abuso de la ley de facultades, se constituyó en realidad en la supresión de la empresa industrial y comercial del Estado de la salud y, se creó una nueva a la cual le fueron transferidos los bienes de la suprimida, circunstancia que no podía realizarse por expresa prohibición de la ley habilitante.

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Instituto de Seguros Sociales

El apoderado de la entidad interviniente, solicita la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Expresa que si bien el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, prohíbe

suprimir, liquidar o fusionar el Instituto de Seguros Sociales, dicha norma no se refiere a la facultad de escindir, figura que es muy diferente a la supresión . En efecto, señala que mientras la escisión consiste en la separación de algunas de las partes de la entidad administrativa para otorgarles personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y financiera propias, la supresión y la liquidación implican la desaparición total de la entidad, y la fusión la simbiosis de dos o más entidades en una sola.

Después de referirse a la definición de escisión contenida en el artículo 3 de la Ley 222 de 1995 y, a la señalada por esta Corporación en la sentencia C-647 de 1997, y de realizar un breve análisis de lo que implica la actividad de escindir una entidad administrativa, expresa el apoderado del Instituto de Seguros Sociales, que el artículo 16 de la Ley 790 de 2002 otorgó al Presidente de la República la facultad de escindir organismos administrativos del orden nacional, entre los que se encuentra la entidad que representa, y también lo autorizó para crear nuevas entidades con las partes escindidas, razón por la cual carecen de sustento constitucional, legal y jurisprudencial, las afirmaciones hechas por el demandante.

Manifiesta que el Presidente de la República no se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues el Instituto de Seguros Sociales no fue ni suprimido, ni liquidado, ni fusionado. El Decreto-ley 1750 de 2003, realizó fue la escisión del instituto en cuestión, el cual continuó conservando su naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Estado, lo que sucede es que la vicepresidencia de prestación de servicios de salud, así como las clínicas y centros de atención ambulatoria, adquirieron personería jurídica independiente y el carácter de Empresas Sociales del Estado. Es decir, se transformaron en su naturaleza jurídica pero no fueron suprimidas, liquidadas o fusionadas, como erróneamente lo interpreta el accionante.

Agrega que en relación con la transferencia de bienes del Instituto de Seguros Sociales a las Empresas Sociales del Estado, se debe tener en cuenta que según el concepto de escisión constitucionalmente aceptado, incluye necesariamente la transferencia de bienes desde la entidad escindida a las nuevas entidades que se crean. Luego de citar apartes de la sentencia C-647 de 1997, señala el apoderado de la interviniente que “[e]s una verdad de Perogrullo que la conformación del patrimonio de las Empresas Sociales del Estado que se escinden del Instituto de Seguros Sociales y su integración mediante una transferencia de bienes y recursos desde este último hacia aquellas, estaba comprendida dentro de los

márgenes semánticos de las facultades extraordinarias del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 y no vulnera en nada la prohibición del artículo 20 de dicha Ley ni los artículos 113, 121 y 150 de la Constitución.

## 2. Intervención del Ministerio de Protección Social.

Solicita el apoderado del Ministerio interviniente la declaratoria de exequibilidad de los artículos acusados del Decreto-ley 1750 de 2003, porque a su juicio, el Presidente de la República no desbordó las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002 y, en consecuencia, no se presentó la usurpación de competencia del legislativo, como lo afirma el demandante, pues el Ejecutivo actuó dentro de las facultades que le confirió el artículo 16 de la ley mencionada, concretamente para escindir entidades, y para ajustar las estructuras orgánicas y los objetivos, tanto de las entidades escindidas como de las creadas. Agrega que la escisión adelantada en el Instituto de Seguros Sociales no implica en modo alguno la supresión de esa entidad, como lo señala equivocadamente el demandante. En efecto, aduce que “[l]a orden de escisión y las consecuentes decisiones que de ella derivan son la consecuencia lógica de la operación adoptada, conforme a las normas generales que rigen la materia”.

Después de referirse a la ley habilitante, en la cual se otorga al Presidente de la República la facultad de escindir, expresa el apoderado de la entidad interviniente que de la escisión se desprenden una serie de consecuencias ineludibles, dentro de las cuales se encuentra la división del patrimonio de la entidad escindida, junto con sus funciones o su operación. Luego de citar la Ley 222 de 1995, así como apartes de la sentencia C-647 de 1997, manifiesta que ni el concepto de escisión de la legislación comercial, ni el de esta Corte, equiparan la figura de la escisión con la de la supresión, liquidación y fusión. Por el contrario, añade, expresa que este Tribunal Constitucional ha sostenido que dicha figura involucra el traslado de activos, pasivos o cuentas patrimoniales de una sociedad que puede o no disolverse, “[c]on lo que se hace aún más evidente la independencia y singularidad de la figura de la ‘escisión’ con la disolución por ejemplo. En el mismo sentido, debe observarse que la escisión es todo lo contrario a la fusión”.

Por último, agrega el apoderado del Ministerio de Protección Social, que conforme a la ley de facultades el Ejecutivo tenía la facultad clara y precisa para escindir entidades del orden

nacional, como en este caso se hizo con el Instituto de Seguros Sociales, al escindir la parte de su operación relacionada con la prestación de los servicios de salud, lo cual se realizó mediante la creación de las Empresas Sociales del Estado a las que necesariamente se les tienen que transferir los elementos indispensables para continuar con dicha operación. “[S]ostener lo contrario lleva al absurdo de que una escisión en realidad no afectaría a la entidad escindida, sino que esta figura simplemente consistiría en autorizar a unas entidades que se crean, las Empresas Sociales del Estado, para ejecutar unas funciones, dejando incólume la entidad escidente. Por ello, no puede considerarse como lo hace el demandante, que el proceso de escisión implicó una supresión o liquidación parcial de la entidad objeto del mismo”.

### 3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a esta Corporación la declaración de exequibilidad del artículo 1 del Decreto-ley 1750 de 2003, y la declaratoria de inhibición respecto de los artículo 20 y 26 del decreto aludido, por ausencia de cargos de inconstitucionalidad.

Inicia su intervención precisando los conceptos de escisión y supresión, según el diccionario de la Lengua Española. Luego, expresa que el Presidente de la República al expedir el decreto acusado, dio estricto cumplimiento a las facultades otorgadas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002. Aduce que para la escisión para la prestación de los servicios de salud del Instituto de Seguros Sociales, el Ejecutivo no solamente contaba con el respaldo de la ley habilitante, sino que se armoniza con lo ordenado por el legislador en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, declarado exequible por esta Corte en sentencia C-408 de 1994, que dispone que la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación, debe hacerse principalmente a través de Empresas Sociales del Estado.

Manifiesta que en el caso de los Seguros Sociales, no se puede afirmar como erradamente lo hace el demandante, que se presentó una supresión “[p]ues es incontrovertible que la entidad existe y no ha desaparecido del mundo jurídico. Lo que ocurrió con la entidad a raíz de la expedición del Decreto 1750 de 2003, fue que separó del Instituto la prestación de los servicios de salud para facilitarlos a través de Empresas Sociales del Estado, tal como lo ordena el Estatuto de la Seguridad Social, con el fin de que la prestación del servicio público

de salud, sea autónoma, eficiente, competente y sostenible”.

Finalmente, señala el apoderado de la entidad interviniente, que si bien el accionante no sustenta en debida forma la acusación contra los artículos 20 y 26 cuestionados, lo cierto es que la transferencia de bienes muebles e inmuebles y otros derechos y recursos, resulta indispensable y necesaria para garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de salud de las nuevas Empresas Sociales del Estado, a fin de prestar oportuna, continua y eficientemente el servicio público de salud.

#### 4. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio que interviene, pide la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas. Aduce que el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, en ninguna parte menciona la prohibición para escindir y resulta claro que esa figura es diferente la supresión, liquidación y fusión, que si se encuentran prohibidas para el Instituto de Seguros Sociales por la norma mencionada. Añade que mientras la escisión consiste en la separación de alguna de las partes de una entidad para otorgarle personería y autonomía, la supresión y liquidación implican la desaparición de la entidad y la fusión la unión de dos o más entidades.

Así las cosas, considera que el Ejecutivo no desbordó las facultades conferidas por la ley habilitante, pues no violó la prohibición contenida en el artículo 20, pues de ninguna manera suprimió, liquidó ni fusionó el Instituto de Seguros Sociales, sino que escindió una parte del mismo que adquirió personería jurídica independiente y la entidad continuó conservando su naturaleza jurídica. Añade que no existe en Derecho la figura de la supresión parcial de una entidad u organismo, con la secuela de una liquidación igualmente parcial. “[L]os organismos y entidades de la administración se crean o se suprimen y mientras existan se transforman, escinden o fusionan. El procedimiento de la supresión, que implica la desaparición material y jurídica de las entidades u organismos administrativos, es incompatible con los procedimientos de reestructuración, escisión o fusión, que se predicen exclusivamente de las entidades u organismos supérstites de la Administración”.

Para concluir, aduce la apoderada de la entidad interviniente, que no se entiende como sea posible trasladar funciones sin prever la asignación de recursos para el efecto. Por ello, el traslado patrimonial al ISS a las Empresas Sociales del Estado, creadas mediante el decreto acusado, es inherente a la escisión de la entidad, para cuyo efecto el Presidente de la

República se encontraba plenamente facultado, como consecuencia del ejercicio de la facultad extraordinaria contemplada en el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

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

El Procurador General de la Nación, en concepto 3516 de 17 de marzo de 2003, inicia su intervención con una aclaración previa, en el sentido de expresar que en relación con los artículos 20 y 26 demandados, relativos a la conformación del patrimonio de las Empresas Sociales del Estado y la transferencia de recursos, bienes y derechos patrimoniales del Instituto de Seguros Sociales a esas empresas, ese despacho se pronunció mediante los conceptos Nos. 3385 y 3416, proferidos dentro de los expedientes D-4428 y D-4844, respectivamente, razón por la cual al momento de proferirse la sentencia en el asunto sub examine, es probable que pueda existir cosa juzgada respecto de esos artículos. Por ello, de presentarse la existencia de dicho fenómeno, solicita estarse a lo resuelto por esta Corporación en las providencias correspondientes.

En relación con el artículo 1 del Decreto 1750 de 2003, también acusado, aduce el Ministerio Público, que si bien ese artículo no había sido demandado en anteriores ocasiones, “[s]i fue objeto de estudio por este Despacho. Por tanto, en el análisis de los cargos materiales presentados en la demanda se retomarán algunas consideraciones expuestas por el Ministerio Público en los conceptos mencionados”.

A juicio del Ministerio Público, la escisión es una forma de reestructurar las entidades públicas, sin que ello implique que dejan de existir, sino que algunas de sus funciones son asumidas por otras entidades, con el fin de lograr una mejor prestación del servicio. Así las cosas, la prohibición contenida en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, no fue sustraer a las entidades en él mencionadas del proceso de reestructuración administrativa, sino impedir su supresión y liquidación.

Señala la Vista Fiscal que el Decreto 1750 de 2003, no dispone la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, sino que escinde de él la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, las clínicas y los Centros de Atención Ambulatoria y crea las Empresas Sociales del Estado, que asumen la prestación de ese servicio como corresponde a la naturaleza jurídica de esas entidades, según lo disponen las Leyes 489 de 1998 y 100 de 1003. En efecto, añade, el decreto mencionado no realiza ninguno de los verbos objeto de

prohibición por el artículo 20 de la Ley 790 de 2002 y, si bien la prestación del servicio de salud es una de las funciones esenciales del Instituto escindido, no es la única función. De ahí, que esa entidad pueda ser reestructurada para cumplir con los objetivos de la ley habilitante, es decir, “[r]acionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública y garantizar la racionalidad financiera de la Nación”.

Después de referirse a la competencia general del Congreso de la República para hacer las leyes, y de la posibilidad de que dicho organismos faculte transitoriamente al Presidente de la República para ejercer algunas de sus competencias, señala el Procurador General que la Ley 790 de 2002, facultó al Ejecutivo para escindir entidades u organismos del orden nacional. Agrega que si bien las facultades extraordinarias deben ser expresas y precisas, y no pueden ser interpretadas de manera extensiva, ello no implica que el legislador tenga que señalar en forma minuciosa los aspectos a los que el Ejecutivo puede referirse en uso de las facultades extraordinarias “[s]iempre y cuando estos aspectos puedan desprenderse de forma directa e inequívoca de las facultades concedidas”.

Manifiesta que los artículos 20 y 26 acusados se refieren a la transferencia de bienes por parte del Instituto de Seguros Sociales a las nuevas Empresas Sociales del Estado, lo cual constituye un aspecto necesario cuando se escinde una entidad y se crean otras nuevas para asumir sus funciones, de suerte que para que las últimas puedan cumplir sus objetivos, se hace imprescindible determinar su patrimonio. Añade que crear una persona jurídica implica determinar los elementos esenciales de ésta, como son, su denominación, naturaleza y régimen jurídico, su domicilio, objeto, patrimonio, órganos de dirección y estructura.

Expresa el Procurador General que “[L]a escisión de una persona jurídica no implica solamente distribuir sus funciones como lo pretende el demandante sino también su patrimonio, para organizar con él las nuevas entidades que asumirán tales funciones, ya que se trata de una decisión con implicaciones administrativas y financieras y no sería posible transferir las funciones sin dotar a la nueva entidad de los recursos necesarios para la atención del servicio. Normalmente la escisión de una entidad en otras existente o nuevas, implica la distribución total o parcial de su patrimonio y así lo ha comprendido la Corte Constitucional (sentencia C-647 de 1997).

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

## 2. Cosa Juzgada Constitucional

2.1. Según el demandante, el Presidente de la República al expedir el Decreto-ley 1750 de 2003, mediante el cual se ordenó la escisión del Instituto de Seguros Sociales y la consecuente transferencia de los recursos, bienes y derechos patrimoniales, incurrió en extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, por cuanto la autorización no incluía la escisión aludida, ya que por expresa prohibición del artículo 20 de la ley mencionada, el Ejecutivo no podía suprimir, liquidar ni fusionar el ISS. Para el actor la escisión decretada constituye una verdadera supresión de la Empresa Industrial y Social del Estado, y se crea una nueva a la cual se le transfieren los bienes de la suprimida, con lo cual el Presidente de la República desbordó las facultades otorgadas en la ley habilitante.

Observa la Corte que en demanda anterior radicada bajo el número D-4844, se analizó un cargo similar al que ahora se plantea. En esa oportunidad la acusación fue resuelta mediante la sentencia C-349 de 2004, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, en la cual fue declarado exequible el Decreto 1750 de 2003, por los cargos generales examinados en esa sentencia.

La Corte como sustento de sus decisiones expresó lo siguiente:

“4. En el lenguaje corriente “escindir” quiere decir tanto como “separar” o “dividir”. De similar manera, en sentido jurídico el vocablo escindir debe ser entendido en su sentido natural y obvio, es decir como sinónimo de separación o división. Como consecuencia de la escisión, lo escindido puede desaparecer. Pero también puede solamente verse reducido, por la separación de una o más partes que conformaba la unidad inicial.

Visto lo anterior la Corte estima que, atendiendo al sentido común de la palabra escindir, puede entenderse que jurídicamente la escisión de entidades reviste dos modalidades: una

primera en la cual la entidad escindida se disuelve, dando lugar a la creación de otras, resultando suprimida la escindida; y otra, en la cual una o más partes o dependencias de la entidad escindida se separan de ella, pudiendo dar lugar a la creación de otra u otras, pero sin que la inicial desaparezca del mundo jurídico. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirman los demandantes, que la escisión necesariamente conlleve la liquidación y supresión de la entidad escindida.

Entendida de esta manera la noción de escindir en sus dos modalidades, la Corte deduce que la interpretación armónica de los artículos 16 literal d) y 20 de la Ley 790 de 2003 lleva a concluir que esta Ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para escindir entidades del orden nacional, pero sin que, en los casos de las entidades a que se refiere la prohibición del artículo 20, dicha escisión pudiera llevarse a cabo de manera tal que la entidad escindida resultara finalmente suprimida. En efecto, si bien en el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2003 se conceden expresamente facultades para “escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, como es el caso del Instituto de Seguros Sociales, en el artículo 20 se dice que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir dicho Instituto.<sup>1</sup>

Es claro entonces que el Gobierno Nacional podía escindir el Instituto de Seguros Sociales, según se lo autorizaba el artículo 16, pero no podía suprimirlo, pues le estaba prohibido expresamente por el artículo 20. Así las cosas, la escisión solo podía consistir en la separación de alguna o algunas de sus dependencias, que daría lugar a la creación de otra u otras entidades, pero el Instituto como persona jurídica debía conservarse.

Establecido cuál era el alcance de las facultades, pasa la Corte a verificar si en el ejercicio de las atribuciones legislativas concedidas, el Gobierno respetó estos límites.

5. El Decreto 1750 de 2003, expedido con fundamento en la facultades conferidas al Presidente en el artículo 16 de la Ley 790 de 2003, en sus artículos 1° y 2° establece lo siguiente:

Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, todas las Clínicas y todos los centros de Atención Ambulatoria.

“Artículo 2°. Creación de empresas sociales del Estado. Créanse las siguientes Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de la Protección Social, y cuyas denominaciones son:

“1. Empresa Social del Estado Rafael Uribe Uribe.

“2. Empresa Social del Estado José Prudencio Padilla.

“3. Empresa Social del Estado Antonio Nariño.

“4. Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento.

“5. Empresa Social del Estado Policarpa Salavarrieta.

“6. Empresa Social del Estado Francisco de Paula Santander, y

“7. Empresa Social del Estado Rita Arango Álvarez del Pino.

El artículo tercero siguiente, indica que el objeto de las anteriores empresas será la prestación de los servicios de salud. Es claro entonces que, a partir de la escisión de la antigua Vicepresidencia de Servicios de Salud, se crean estas nuevas empresas, sin que el Instituto de Seguros Sociales sea suprimido.

6. Dicen los demandantes que la prohibición de suprimir contenida en el artículo 20 de la Ley 790 de 2003 debía interpretarse en sentido amplio, pues de lo contrario se vería recortada la intención del legislador de reservarse atribuciones respecto de reformas significativas al ISS. En tal virtud, esa interpretación amplia de la prohibición llevaría a concluir que el Gobierno no sólo no podía suprimir el Instituto de Seguros Sociales, sino tampoco alguna de sus partes, como de hecho ocurrió con la referida Vicepresidencia de Servicios de Salud que dejó de existir.

A juicio de la Corte no le asiste razón a la demanda, pues esa interpretación amplia de la prohibición vaciaría de contenido la facultad de escindir, expresamente contemplada en el literal d) del artículo 16. En efecto, si no es posible suprimir al ISS, pero sí escindirlo, forzoso

es concluir que las facultades de escisión permiten únicamente separar una o más partes del Instituto, parte o partes a partir de las cuales se pueden crear otras entidades, cosa que es exactamente lo que sucedió. Pero si esta posibilidad tampoco es admitida, entonces carecerían de sentido las mencionadas facultades de escindir, dejando sin efectos

las atribuciones legislativas concedidas en el literal d) del artículo 16. Por ello, no acoge la Corte la interpretación extensiva de la prohibición contenida en el artículo 20 que hacen los demandantes.

7. Dicen también los actores que la facultad de escindir debe ser interpretada según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 del cual se deduciría, dicen, la necesidad de liquidación del ISS. Al respecto, observa la Corte que en dicho artículo 52 el Congreso, en desarrollo del numeral 7º del artículo 150 superior, previó los principios y orientaciones generales que el Ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, señalando en qué casos puede el Presidente de la República suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de tales entidades. Observa también que en sus dos últimos párrafos el artículo 52 regula la manera en que se procederá a llevar a cabo la liquidación patrimonial a que dé lugar tal disolución. Al respecto indica:

“Párrafo 1º. El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

A juicio de la Corte, las reglas transcritas constituyen el marco general al que de estarse el Ejecutivo en el caso de liquidación de entidades administrativas del orden nacional que sean disueltas y suprimidas y no aquellos eventos en que la entidad es parcialmente escindida, de manera que continúa existiendo sin disolverse, como sucedió con el ISS.

Finalmente la Corte entiende que la supresión de la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud del Instituto de Seguros Sociales producida por efectos de la liquidación no equivale a la supresión del Instituto, que era lo expresamente vedado al legislador extraordinario. Por todo lo anterior la Corte despacha como improcedente el cargo según el

cual el Gobierno Nacional estaba en imposibilidad de escindir el ISS, pues la escisión equivaldría a liquidación o supresión y ésta estaba expresamente prohibida”.

2.2. De las consideraciones transcritas, encuentra la Corte Constitucional que los cargos que fueron examinados en la sentencia C-349 de 2004, son los mismos que se plantean en el asunto sub examine, como se ha señalado. En esa oportunidad la Corporación concluyó que la escisión decretada por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, no equivale a la supresión del Instituto de Seguros Sociales, circunstancia que estaba expresamente prohibida por el artículo 20 de la ley habilitante, razón por la cual encontró exequible el Decreto-ley 1750 de 2003, “únicamente por los cargos generales formulados en contra de todo su texto examinados en la presente Sentencia”.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-306 de 2004.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-409/04

Ref.: Expediente D-5036

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 20 numeral 1 y 26 del Decreto-Ley 1750 de 2003 "Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado".

Magistrado Ponente:

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Dado que en la sentencia C-306 de 2004, al cual se remite el presente fallo, salve mi voto, los argumentos allí expuestos también son aplicables en este caso y a ellos me remito.

Fecha ur supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Ley 790 de 2003, artículo 20: “Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. En desarrollo del Programa de Renovación de la administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo ni la Corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para la cual fue creada. Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas.”