

Sentencia C-597/97

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Presidente de la República al expedir el literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1994 en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, se sujetó a los límites materiales impuestos por el legislador. Ello indica que deba rechazarse por infundado el cargo que por exceso en el ejercicio de esas facultades la actora esgrimió en su libelo en contra del artículo 1o. del Decreto 973 de 1994, ya que en este sentido que el legislador al facultar al Presidente de la República para expedir un régimen de inhabilidades e incompatibilidades de ciertos colaboradores de las Entidades Promotoras de Salud, se refirió a todas aquellas entidades que participan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual significa que las incorporó a todas, independientemente de la naturaleza jurídica privada o pública que presenten.

INCOMPATIBILIDADES E INHABILIDADES DE ADMINISTRADORES O SOCIOS DE EPS

Mediante la expedición del inciso 1o. y del literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1994, se incluyeron a varias personas entre las cuales están los representantes legales, miembros de juntas directiva u organismos directivos, “administradores o socios” de las Entidades Promotoras de Salud. En este sentido, una regulación con ese alcance aparece conforme a los límites materiales otorgados por el legislador al Presidente de la República cuando fue revestido de la facultad extraordinaria legislativa, excepto para el caso destacado de los “administradores o socios”, ya que resulta claro que se extendió el campo de aplicación de la disposición, más allá de los destinatarios permitidos en esos mismos límites materiales y sin fundamento alguno para ello, por cuanto no guarda relación con el propósito que allí se tuvo, lo que necesariamente conduce a que dichas expresiones sean objeto de reparo. La expresión “administradores” que se consigna en el literal a) de la disposición acusada será declarada exequible, en la medida en que los denominados de esa manera tengan la calidad de miembros de las juntas directivas u organismos directivos o empleados de las Entidades Promotoras de Salud, para que de esta forma se les pueda aplicar el régimen de incompatibilidades e inhabilidades allí establecido; por el contrario, el término “socios” también utilizado, será declarado inexecutable por violar el numeral 10 del artículo 150 de la

Carta Política, al exceder los límites de precisión de materia determinados por el legislador cuando confirió las facultades extraordinarias al titular del ejecutivo, en razón a que dicha categoría no fue comprendida en la norma habilitante ni puede confundirse con los miembros de las juntas directivas u organismos directivos.

Referencia: Expediente D-1684.

Norma acusada:

Artículo 1o. del Decreto 973 de 1994 “por el cual se expide un régimen de inhabilidades e incompatibilidades”.

Actora: María Adelaida Pérez Jaramillo.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana María Adelaida Pérez Jaramillo, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 5o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1o. del Decreto 973 de 1994 “por el cual se expide un régimen de inhabilidades e incompatibilidades”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto de fecha 5 de junio de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General con el fin de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos todos los trámites y requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1.991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

La disposición acusada es del siguiente tenor literal ; se subraya lo demandado:

“DECRETO 973 DE 1994

(mayo 13)

Por el cual se expide un régimen de inhabilidades e incompatibilidades

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

DECRETA:

CAPITULO 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:

- a. Los representantes legales, miembros de junta directiva u organismos directivos, administradores o socios de las Entidades Promotoras de Salud.
- b. Los representantes legales, miembros de junta directiva u organismos directivos, administradores o socios de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio de la demandante, la norma acusada vulnera la Constitución Política en sus artículos 58, 150-10 y 333, por cuanto, en su expedición, el Gobierno Nacional se excedió en el uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 248-4 de la Ley 100 de 1993, las cuales se limitaban al señalamiento de 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 así como de las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios, o las que reciban aportes estatales o contraten con la administración pública la prestación de servicios dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero en modo alguno para intervenir en las sociedades y entidades de carácter privado con libertad de empresa e inversión, como lo hace la preceptiva cuestionada.

Para sustentar lo anterior, la accionante comienza por precisar que las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales son aquellos entes de carácter público que prestan servicios del Estado, advirtiéndole que existe una diferencia entre el servicio estatal y el servicio público ; por el primero, entiende aquél prestado por la administración y, por el segundo, el que está destinado a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua bajo la dirección y control del Estado, pudiendo ser otorgado por el Estado directamente o por intermedio de personas privadas, mediante delegación expresa.

Por ello, indica que al no poder ser consideradas esas expresiones como sinónimas, el Gobierno no podía limitar las actividades económicas de los particulares por medio de un decreto ley, atentando con ello contra los derechos constitucionales a la libre empresa e inversión y a la libertad económica, con restricciones a la facultad de administración, inversión, dirección y control de los particulares en las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestatarias de Servicios de Salud y las Administradoras de Riesgos Profesionales.

De la misma manera, señala que la norma acusada es contraria a los postulados del artículo 333 superior, dado que, si bien la libertad económica no es absoluta y el Estado puede intervenir en la economía para garantizar el equilibrio social, lograr sus fines y dirigir la economía, no es constitucional limitar la libre inversión y violar el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 constitucional, en cuya esencia está la facultad de intervenir y dirigir el rumbo de tales inversiones, lo cual en el caso de las personas jurídicas se manifiesta a través de la influencia que los socios o accionistas puedan ejercer a través de sus órganos de administración, específicamente por intermedio de los representantes legales y miembros de junta directiva.

Para la demandante, ni la Ley 100 de 1.993, ni el Decreto Ley 1295 de 1.994, ni las demás normas y decretos reglamentarios prohibieron a las administradoras de riesgos profesionales invertir o participar accionariamente en Instituciones Prestatarias de Servicios de Salud (IPSS), por lo cual no le resulta lógico que la ley permita invertir en una compañía y, posteriormente, coarte las facultades de dirección y control inherentes a los derechos que otorga la propiedad privada, como son el de uso, goce y disposición. En este orden de ideas, explica, resulta inconstitucional limitar las facultades de los particulares, cuando esto no obedece a una razón de bien social o interés público.

Finalmente, expresa que no existe una relación lógica entre las facultades otorgadas por la Ley 100 de 1.993, en su artículo 248-4, y el desarrollo normativo que se dio con base en las mismas, a través de la disposición cuestionada, en cuanto se condiciona sin justificación la composición de los órganos directivos de entidades de carácter privado. En efecto, estima que la Ley 100 de 1.993 otorgó a las Administradoras de Riesgos Profesionales el carácter de privadas, compuestas por aportes de particulares, por lo que no pueden ser consideradas entidades estatales, ni instituciones de utilidad común, ni fundaciones que contratan con el Estado o reciben aportes estatales, razones que la llevan, en resumen, a solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la preceptiva censurada.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 24 de junio del año en curso, intervinieron oportunamente las siguientes autoridades públicas:

1. Ministerio de Salud.

Por intermedio de apoderado especial, el Ministerio de Salud defiende la constitucionalidad de la norma acusada, manifestando que la Corte Constitucional ya se pronunció, en la sentencia No. C-140 de 1996, sobre la debida interpretación del artículo 248-4 de la Ley 100 de 1.993, en el sentido de que cuando esta norma menciona a las entidades prestadoras de servicios estatales, se está refiriendo a los servicios que ellas otorgan, como es el caso de la salud, y no a su carácter de públicas o privadas, como erróneamente lo entiende la demandante ; así las cosas, afirma que, de conformidad con esa providencia, el Gobierno Nacional estaba facultado para expedir un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que las cobijara.

De manera que, para el interviniente existe cosa juzgada parcial, para lo cual interpone la respectiva excepción, toda vez que la Corte Constitucional en esa oportunidad realizó un completo análisis de los temas en los cuales se basa la demanda en estudio, particularmente en lo relativo a la relación armónica que existe entre los postulados de libertad de empresa e iniciativa privada (C.P., art. 333) y los del artículo 1o. de la letra b) del Decreto 973 de 1.994, que resultan aplicables al asunto sub examine.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderado judicial, justifica la exequibilidad de la preceptiva legal demandada, al considerar que no existe violación de canon constitucional alguno, por cuanto las entidades que se encuentran dentro del régimen de inhabilidades e incompatibilidades demandado, cumplen con los supuestos de hecho planteados en la norma que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional (Ley 100 de 1.993, art. 248-4).

En su concepto, el Gobierno Nacional enmarcó adecuadamente el ejercicio de esa atribución al incluir a entidades privadas en el mismo, ya que, por una parte, las administradoras del Fondo de Solidaridad y Garantía manejan una cuenta especial del Ministerio de Salud que recibe aportes del presupuesto nacional y de los entes territoriales y, por la otra, las Administradoras de Riesgos Profesionales, pertenecientes al Sistema de Seguridad Social Integral, cumplen servicios estatales en el sentido amplio del término.

De otro lado, el interviniente puntualiza que la Constitución autoriza al legislador para limitar el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa, cuando afecten el interés general. Además, agrega, que en el nuevo régimen de seguridad social cobra relevancia la empresa privada bajo la suprema vigilancia del Estado, en la medida que sus actividades constituyen la prestación de servicios públicos.

Estas consideraciones llevan al apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho a concluir que, lejos de vulnerar derechos como la propiedad privada o la libre empresa, las inhabilidades consagradas en la norma cuestionada garantizan principios del Estado Social de Derecho, como son los de igualdad real de oportunidades dentro del mercado, control y dirección del Estado sobre la economía y eficiencia en la prestación de los servicios de seguridad social, lo que exige la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante Concepto No. 1338, del 15 de julio del presente año, el señor Procurador General de la Nación pide a esta Corte declarar la constitucionalidad del literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994, con excepción de la palabra “socios” en él contenida, advirtiendo que de esta disposición no podrá deducirse que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades cobija a los “administradores” que no tengan la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no sean 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.

Así mismo, en relación con el literal b) del artículo 1o. del Decreto Ibidem, solicita a la Corporación estarse a lo resuelto en la Sentencia C-140 de 1996, una vez identificada la existencia de la cosa juzgada constitucional que lo declaró exequible, con excepción de la palabra “socios”, declarada inexecutable.

En la argumentación planteada para formular esas peticiones, respecto del presente cuestionamiento al citado literal a), el Jefe del Ministerio Público manifiesta que resultan aplicables las consideraciones que la Corte expuso en la antedicha sentencia, en relación con el literal b) del Decreto 973 de 1.994, toda vez que contiene los mismos supuestos jurídicos ; lo anterior lo lleva a concluir que si el régimen de incompatibilidades para las personas que laboran en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, contenido en ese literal b), fue declarado exequible por la Corte Constitucional, la misma razón jurídica debe llevar a la Corporación a encontrar ajustado a la Carta el literal a) del artículo 1o. del Decreto en mención, acerca del régimen de incompatibilidades para quienes se desempeñen en las Entidades Promotoras de Salud, de tal forma que sean comunes las reglas en materia de inhabilidades e incompatibilidades de quienes intervienen en las actividades propias del Sistema de Seguridad Social.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o., de la Carta Política, la Corte

Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993.

2. Cosa juzgada constitucional.

Corresponde en este punto precisar que el literal b) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994, acusado en la demanda sub lite, ya fue objeto de análisis y decisión constitucional por parte de esta Corporación, mediante la Sentencia C-140 de 1.996, con ponencia del Magistrado Dr. Jorge Arango Mejía.

En esa providencia dicho literal fue declarado exequible con excepción de la palabra “socios” allí contenida, declarada a su vez inexecutable, bajo la advertencia de que “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;”.

Comoquiera que en la demanda que ocupa la atención de esta Corte los cargos esgrimidos en contra del citado literal b) presentan el mismo sustento de las acusaciones ya analizadas y que dieron lugar a la expedición de la sentencia de constitucionalidad antes referida, la Corporación en la parte resolutive de esta decisión se estará a lo allí resuelto, en razón al efecto de la cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Constitución Política ; de manera que, el estudio de constitucionalidad que en seguida pretende adelantar la Corporación, se concentrará, exclusivamente, a las partes restantes del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994, es decir a su inciso primero y literal a).

3. La materia a examinar.

Son dos los aspectos primordiales sobre los cuales debe detenerse esta Corporación para adoptar una decisión de constitucionalidad de fondo frente a la disposición demandada : en

primer lugar, la sujeción que dicha preceptiva debe presentar a los límites temporales y materiales impuestos por la norma habilitadora de facultades extraordinarias ; y, en segundo lugar, el examen constitucional del contenido de la misma, a fin de verificar si el régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para cierta calidad de miembros y personas vinculadas a las Entidades Promotoras de Salud, restringe su capacidad de acción, dentro del principio constitucional de la libertad económica y de empresa.

4. Análisis constitucional de la disposición demandada.

A raíz de la expedición de la Ley 100 de 1.993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, el legislador otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias, con fundamento en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para que, entre otras materias, expidiera 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 (num. 4o.).

Constituye, pues, el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993 la fuente normativa inmediata para la expedición, por parte del Gobierno Nacional, del Decreto 973 de 1.994, el cual estableció un régimen de inhabilidades e incompatibilidades en las entidades antes mencionadas, particularmente, en relación con el Fondo de Solidaridad y Garantía o con las entidades que por disposición legal administran riesgos profesionales, como se indica en su artículo 1o., y que ahora es centro de cuestionamientos de orden constitucional.

Vale la pena recordar, que la normatividad fue objeto de recopilación para conformar el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la expedición del Decreto 1298 del 22 de junio de 1.994, dictado con base en las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 5o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993, declarado posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia No. C-255 de 1.995, debido a la violación que con el mismo se produjo a la prohibición de conferir facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para expedir códigos, según lo estatuye el inciso 3o. del numeral 1o. del artículo 150 superior, lo que determinó que el Decreto 973 de 1.994

recuperara su vigor normativo.

Hecha la anterior precisión sobre la vigencia de la norma demandada, corresponde señalar que el eje de la acusación constitucional esgrimida por la actora se contrae a sostener que la expedición de la disposición acusada ocurrió mediante un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional en el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993, quebrantándose el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, así como los artículos 58 y 333 sobre propiedad privada y libertad económica y de iniciativa privada, respectivamente.

Esas afirmaciones se derivan del criterio expresado por la demandante en el sentido de que la ley de facultades en mención, solamente, autorizó el establecimiento de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades para ciertas personas vinculadas a las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales; es decir, que circunscribió su ámbito de aplicación a las entidades estatales, sin llegar a incluir a las sociedades y entidades de carácter privado con libertad de empresa e inversión.

Lo anterior, en concepto de la actora, se deduce del hecho de que las entidades objeto de la norma son aquellas que prestan servicios estatales, expresión que supone una participación exclusiva de la administración pública, a diferencia del servicio público, que permite la intervención del sector privado a través de la delegación expresa de funciones ; por consiguiente, el Gobierno no podía limitar las actividades económicas de los particulares, con desconocimiento de sus derechos constitucionales a la propiedad privada, la libre empresa e inversión y a la libertad económica, mediante restricciones a la facultad de administración, inversión, dirección y control de los particulares en las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestatarias de Servicios de Salud y las Administradoras de Riesgos Profesionales, en especial cuando esto no obedece a una razón de bien social o interés público y bajo el presupuesto de que las Administradoras de Riesgos Profesionales detentan el carácter de privadas, según la Ley 100 de 1.993, lo que, en consecuencia, impedía darles un tratamiento de entidades estatales.

Pues bien, el artículo 248 de la Ley 100 de 1.993, en su parte pertinente, o sea el numeral 4o., es del siguiente tenor literal :

“Artículo 248. Facultades Extraordinarias. 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 :

(...)

4. 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.”.

Del referido texto legal se desprende que el Presidente de la República contaba con seis (6) meses, a partir de la publicación de la Ley 100 de 1993, para ejercer las facultades legislativas extraordinarias. Teniendo en cuenta que la publicación se produjo el día 23 de diciembre de 1.993, según el Diario Oficial No. 41.148, y que el Decreto 973 de 1.994 se expidió el 13 de mayo de 1.994, claramente, se colige que las mismas se ajustaron a los requisitos de temporalidad demarcados por el legislador, en cuanto fueron oportunamente utilizadas.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo material de la ley habilitante y la adecuación de su contenido al ordenamiento superior vigente, se advierte que la autorización 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, se circunscribió específicamente a aquellas que presten servicios estatales, contenido normativo que desarrollado en el Decreto 973 de 1.994, artículo 1o., incorporó a las Entidades Promotoras de Salud y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

“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.”. (Subraya la Sala).

Posteriormente, la Corte después de efectuar una interpretación sistemática de la Ley 100 de 1.993 señaló que en el Sistema de Seguridad Social Integral, creado por la misma ley bajo la dirección, control y coordinación del Estado, figuran las prestaciones de salud, y que el mismo constituye un servicio público obligatorio encaminado a brindar esa prestación a través de las entidades públicas o privadas, en los términos y condiciones legalmente establecidos. Este presupuesto condujo a la Corporación a la conclusión de que las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud hacen parte del referido Sistema, sin condicionamientos a un origen exclusivamente estatal, pues las mismas pueden presentar una naturaleza jurídica pública, privada o mixta. Sobre el particular, se expresó en dicha oportunidad :

“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.” (Subraya la Sala).

En consecuencia, de todo lo antes expuesto se deduce que cuando el legislador utilizó el término “servicios estatales” en el artículo 248, numeral 4o. de la Ley 100 de 1.993, se refirió al carácter de servicio público del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que debido a que las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud forman parte del mismo, presentando naturalezas jurídicas diversas, todas ellas resultan incluidas para efectos del señalamiento de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades de algunos de sus colaboradores.

De manera pues, que el literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994 demandado al identificar a ciertos miembros y personal ligado a las Entidades Promotoras de Salud, como destinatarios de la regulación sobre incompatibilidades del Fondo de Solidaridad y Garantía o de las entidades que administren riesgos profesionales por disposición legal, presenta una misma situación fáctica y un mismo contenido normativo a los analizados por la Corte Constitucional respecto del literal b) del artículo y Decreto Ibidem, diferenciándose sólo en cuanto a la clase de entidad obligada con dicha regulación, aunque como se ha señalado,

igualmente incluida en ese grupo de destinatarios de la normatividad en cuestión.

Frente a lo anterior, los razonamientos planteados resultan plenamente aplicables en el caso en estudio ; por lo tanto, la Corte encuentra que el Presidente de la República al expedir el literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994 en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993, se sujetó a los límites materiales impuestos por el legislador. Ello indica que deba rechazarse por infundado el cargo que por exceso en el ejercicio de esas facultades la actora esgrimió en su libelo en contra del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994, ya que en este sentido -se reitera- que el legislador al facultar al Presidente de la República para expedir un régimen de inhabilidades e incompatibilidades de ciertos colaboradores de las Entidades Promotoras de Salud, se refirió a todas aquellas entidades que participan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual significa que las incorporó a todas, independientemente de la naturaleza jurídica privada o pública que presenten.

Así las cosas, al no aceptarse la argumentación principal que cuestiona la norma demandada en la forma ya vista, los demás cargos propuestos por la accionante, en el sentido de que incluir a las entidades privadas en la regulación de impedimentos aplicable a las Entidades Promotoras de Salud quebranta los mandatos constitucionales contenidos en el artículos 58 sobre propiedad privada y 333 atinente a la libertad económica y la iniciativa privada, necesariamente se ven afectados por cuanto pierden su soporte fundamental.

Por último, cabe examinar lo relacionado con el desarrollo material de las facultades extraordinarias mencionadas que prohíben 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 de las entidades que administren riesgos profesionales por disposición legal, a aquellos representantes legales, miembros de junta directiva u organismos directivos, administradores o socios de las Entidades Promotoras de Salud, según lo prescrito en el inciso 1o. y el literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994.

Con ese fin, debe recordarse que la norma habilitante -numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1.993- revistió de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República 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.

Como resultado de la utilización de dicha facultad, mediante la expedición del inciso 1o. y del literal a) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994, se incluyeron a varias personas entre las cuales están los representantes legales, miembros de juntas directiva u organismos directivos, “administradores o socios” de las Entidades Promotoras de Salud. En este sentido, una regulación con ese alcance aparece conforme a los límites materiales otorgados por el legislador al Presidente de la República cuando fue revestido de la facultad extraordinaria legislativa, excepto para el caso destacado de los “administradores o socios”, ya que resulta claro que se extendió el campo de aplicación de la disposición, más allá de los destinatarios permitidos en esos mismos límites materiales y sin fundamento alguno para ello, por cuanto no guarda relación con el propósito que allí se tuvo, lo que necesariamente conduce a que dichas expresiones sean objeto de reparo por las razones aducidas por esta Corporación en la aludida Sentencia No. C-140 de 1.996, cuando se examinó de fondo el literal b) del Decreto 973 de 1.994, el cual presentaba idéntico contenido normativo, y de la que se citan algunos de sus apartes más importantes :

“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 tomada 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.”.

Al presentarse una situación fáctica idéntica en los literales a) y b) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1994, salvo por la especificidad de la entidad a la cual cada uno de ellos se refiere, esto es, en el primer caso, a las Entidades Promotoras de Salud y, en el segundo, a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, se impone la conclusión de que los anteriores criterios deben ser tenidos en cuenta como fundamentos de la decisión de constitucionalidad que corresponde adoptar a esta Corporación, razonamiento que fue, igualmente, expuesto por el representante del Ministerio de Salud y por el Procurador General de la Nación.

En este orden de ideas, la expresión “administradores” que se consigna en el literal a) de la disposición acusada será declarada executable, en la medida en que los denominados de esa manera tengan la calidad de miembros de las juntas directivas u organismos directivos o empleados de las Entidades Promotoras de Salud, para que de esta forma se les pueda aplicar el régimen de incompatibilidades e inhabilidades allí establecido ; por el contrario, el término “socios” también utilizado, será declarado inexecutable por violar el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, al exceder los límites de precisión de materia determinados por el legislador cuando confirió las facultades extraordinarias al titular del ejecutivo, en razón a que dicha categoría no fue comprendida en la norma habilitante ni puede confundirse con los miembros de las juntas directivas u organismos directivos, decisiones que, en el sentido indicado, serán adoptadas en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

Primero.- ESTESE a lo resuelto en la Sentencia C-140 de 1.996 de la Corte Constitucional que resolvió la constitucionalidad del literal b) del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el inciso 1o. del artículo 1o. del Decreto 973 de 1.994 y su literal a), salvo la expresión “socios”, contenida en el mismo, la cual es INEXEQUIBLE, con la advertencia de que no podrá deducirse que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades cobija igualmente a los “administradores” que no tienen la calidad de miembros de junta directivas u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las Entidades Promotoras de Salud.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General