

Sentencia C-735/00

SEGURIDAD SOCIAL/EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

COSA JUZGADA

Referencia: expediente D-2752

Demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993

Demandante: Jairo Villegas Arbeláez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil (2000).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ, demandó unas expresiones de los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación

en el Diario Oficial No. 41148 del 23 de diciembre de 1993 y se subraya lo demandado.

LEY 100 de 1993

“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

(.....)

“Artículo 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.”

“Artículo 195 Régimen Jurídico. Las empresas sociales de salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión “Empresa Social del Estado”
2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.
3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la ley 10 de 1990.
4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la presente ley.
5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del capítulo IV de la ley 10 de 1990.
6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.

7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley.

8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.

9. Para efectos de tributos nacionales, se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.”

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las expresiones acusadas de los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993 violan los artículos 49 y 365, 150-7, 189-16-17, 298, 311, 13 y 53 de la Constitución, por las razones que a continuación se resumen:

La Constitución Nacional al regular la salud como servicio público (art. 49 y, en general, los servicios públicos (art. 365), distingue y diferencia clara y expresamente dos aspectos y competencias: el aspecto de organizar, dirigir y reglamentar la salud, que corresponde al Estado (art. 49), quien también debe regular, controlar y vigilar los servicios públicos (art. 365). Se trata de una función administrativa exclusiva del Estado como autoridad administrativa. Y el aspecto de la prestación del servicio de salud por la Nación, las entidades territoriales y los particulares (art. 49) y los servicios públicos por el Estado o por particulares (art. 365). La prestación del servicio de salud y de los servicios públicos, puede hacerse en forma concurrente por el Estado y los particulares, por tratarse de una actividad económica y no de una función administrativa propia y ordinaria de la administración del Estado.

Dada la diferencia que existe entre la función administrativa de organizar, dirigir y reglamentar la salud y la prestación del servicio como actividad económica, en la ley 100/93 (art. 155) se establecen organismos de dirección, vigilancia y control, como los Ministerios de Salud y del Trabajo, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y la Superintendencia Nacional de Salud. Y se señalan las instituciones prestadoras de los servicios, las cuales pueden ser públicas, mixtas o privadas. Y en la modalidad de entidad pública descentralizada, la ley 100/93 (art. 194) ubica a las Empresas Sociales del Estado, que define

como entidades públicas descentralizadas. Dicha descentralización no es de carácter territorial pues ésta solamente se predica de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (art. 286), sino por servicios. La Constitución señala en forma taxativa las entidades descentralizadas por servicios, así: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta (arts. 115, 150-7, 189-16-17, 300-7 y 313-6).

Si bien la Constitución no define qué son establecimientos públicos ni empresas industriales y comerciales, sí señala algunas de sus características principales. Lo esencial del establecimiento público es su relación con la administración, es decir, con la función administrativa como atribución ordinaria y propia del Estado, mas no de los particulares. La Empresa Industrial y Comercial del Estado corresponde a una actividad económica, como es la prestación de servicios públicos, cuya gestión puede desarrollar el Estado directamente (como empresa industrial y comercial), o indirectamente por asociación con los particulares (sociedad de economía mixta), o en concurrencia o competencia con los particulares organizados en sociedades comerciales privadas. “Es pues la Empresa Social del Estado una forma o modalidad de prestación del servicio de salud en una actividad económica o empresarial en la que concurre y compete con los particulares, por no tratarse de una función administrativa propia y ordinaria de la administración del Estado, sino de una actividad económica, de la prestación de un servicio, también realizable por los particulares.” (ver sentencias C-209/97 y C-484/95)

El artículo 194, materia de acusación parcial atribuye a las Empresas Sociales del Estado las características propias de los establecimientos públicos, añadiéndole la expresión “categoría especial” y concordantemente con ella, el artículo 195, también acusado parcialmente, aplica por remisión la ley 10/90 sobre el régimen de los empleados públicos y el tributario, aplicando de esta manera la clasificación administrativa y laboral propia de los establecimientos públicos, a pesar de no corresponder constitucionalmente la Empresa Social del Estado al ejercicio principal de las funciones administrativas de organizar, dirigir y reglamentar, la salud, sino a la prestación del servicio de salud como actividad de gestión económica, también desarrollable por los particulares, que son competencias distintas. “La competencia de organizar, dirigir y reglamentar la salud, que es una función administrativa regida por el derecho público es diferente de la de prestar el servicio de salud, como actividad de gestión económica, regida por el derecho constitucional, no permite la categoría

especial consistente en regular la Empresa Social del Estado por el Derecho Público, dado que no cumple funciones administrativas, siendo por tanto regulable por el derecho contractual, pues lo especial que forma parte de lo general, no puede significar invertir o alterar lo general, sino por el contrario, reconocer y aplicar lo general, con algunas especialidades siempre y cuando correspondan a lo general.”

Con fundamento en estas consideraciones concluye el demandante que se infringen “los principios de igualdad, de no discriminación, y la especial protección al trabajo”, por cuanto los trabajadores que laboran en las actividades empresariales de gestión económica del Estado, en concurrencia o competencia con los particulares, están regidos laboralmente por el vínculo contractual, los de las Empresas Sociales del Estado, encargadas de la prestación del servicio de salud, como actividad económica ejecutada por el Estado en concurrencia y competencia con los particulares, se les aplica como regla general, el vínculo de derecho público legal y reglamentario, exclusivo de los empleados administrativos o de la administración, que no cumplen funciones administrativas sino actividades de gestión económica. “Mientras los demás trabajadores que laboran en la misma actividad de prestación del servicio de salud, en entidades igualmente oficiales, como el ISS, Caprecom o Cajanal, están vinculados laboralmente por contrato de trabajo, como regla general, por el contrario, en la Empresa Social del Estado, que igualmente presta el servicio de salud y también es oficial, se les discrimina al determinarse que por regla general su vínculo laboral es de derecho público”. Igual situación ocurre con las empresas, pues mientras el ISS, Cajanal y Caprecom, que desarrollan la actividad económica de la salud, están regidas por el derecho contractual, la Empresa Social del Estado, se rige por el derecho público “a pesar de no ser su función constitucional la de organizar, dirigir y reglamentar la salud, como función administrativa, sino la de prestar el servicio de salud al igual que cualquier empresa privada.”

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Salud

El ciudadano José Oberdan Martínez Robles, en su calidad de jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Salud, intervino para impugnar la demanda, por las siguientes razones:

* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, la función administrativa puede ser desarrollada por sujetos u órganos pertenecientes a cualquiera de las ramas del poder público o por particulares cuando estén expresamente facultadas por la ley.

* Las empresas sociales del Estado, en el campo de la salud, son un instrumento por medio del cual el Estado cumple el mandato contenido en el artículo 49 de la Carta, que le ordena asegurar la prestación de los servicios de salud a todos los habitantes del territorio nacional.

* “En nuestro ordenamiento constitucional nada impide que un mismo órgano o sujeto pueda desarrollar, de manera simultánea, tanto la prestación de un servicio público como una función administrativa”. Sin embargo, es claro que entre esas dos funciones existen diferencias, pero ello no obsta para que una misma persona o entidad cumpla las dos: ser prestadora de servicios públicos y actuar como autoridad administrativa.

* Las empresas sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada y, por consiguiente, no pueden confundirse con los establecimientos públicos. (ver ley 489/98)

* Las normas acusadas no vulneran el principio de igualdad, pues siendo las empresas sociales del Estado distintas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, cada una puede tener regímenes laborales diferentes, dada su naturaleza y funciones.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2086 recibido el 29 de febrero del 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones demandadas de los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993, con fundamento en las siguientes consideraciones.

* El servicio de seguridad social en salud, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, es prestado por entidades públicas y privadas, tal como lo ordena la Constitución y lo consagra la ley 100 de 1993.

* El legislador habilitado por los artículos 115, 150-7 y 154 de la Constitución, creó las empresas sociales del Estado como una categoría especial de entidad pública descentralizada, correspondiéndole al Congreso señalar los objetivos y la estructura orgánica de tales entidades del orden nacional y a las asambleas y concejos cuando tales entidades sean del orden departamental o municipal.

* La creación de dichas entidades con el fin de prestar el servicio de salud se adecua al estatuto superior, además de permitir la atención eficiente de las necesidades propias que de ella se derivan.

* Dada la naturaleza, estructura, composición, régimen contractual y régimen presupuestal de las empresas sociales del Estado resulta razonable y justificado que el régimen tributario establecido para los establecimientos públicos sea aplicable a aquellas. Por tanto, los empleados pueden tener el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, sin que por esta circunstancia se viole la Constitución.

* Tampoco se infringe el principio de igualdad en materia laboral, pues “en la medida en que el constituyente y el legislador reconocen la diferencia entre personas que se vinculan con la administración pública para cumplir funciones en forma diferente, es decir, algunas mediante una relación laboral de origen contractual y otras a través de una relación laboral legal y reglamentaria, no puede sostenerse válidamente que exista discriminación. La naturaleza, características y elementos del vínculo jurídico que las une con la administración pública, determinan que la regulación constitucional y legal sea diferente”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación decidir la presente demanda, por dirigirse la acusación contra preceptos que forman parte de una ley.

1. Cosa juzgada constitucional

Esta corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad de las disposiciones que hoy se demandan, dentro del proceso D-544, que culminó con la sentencia C-408/94 (M.P. Fabio Morón Díaz), siendo declarados exequibles.

En consecuencia, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, lo que impide a la Corte volver sobre lo decidido (art. 243 C.P.)

VII. DECISION

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Estar a lo resuelto en la sentencia C-408/94, que declaró exequibles los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General