

Sentencia C-867/01

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Condicionés mínimas

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Objeto

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Ambito de aplicación

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Entidades del sistema de salud

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Actividades empresariales

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Exclusión de ámbito de aplicación

ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Prestación de servicio público

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Finalidad

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Finalidad en el servicio público de salud

El Estado, por medio de la ley, tiene la potestad de intervenir en la prestación del servicio público de salud para propender por su recuperación económica, sin que ello signifique que el goce efectivo del derecho a la salud pueda ser desconocido ni los principios constitucionales que rigen específicamente en el ámbito de la seguridad social menoscabados.

SEGURIDAD SOCIAL-Recursos de destinación específica/SEGURIDAD SOCIAL-No uso de recursos para fines diferentes/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL EN EL SECTOR SALUD-No desconocimiento de destinación específica de recursos

El mandato de que los recursos de la seguridad social sean de destinación específica no puede ser desconocido por el Legislador en ningún caso, ni aun en aras de la reactivación económica. Por lo tanto, los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y a asegurar la efectividad del derecho a la salud no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta. En la aplicación de los demás instrumentos de intervención previstos en la ley, debe respetarse estrictamente esta prohibición constitucional.

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Recursos de destinación específica

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL EN EL SECTOR SALUD-No se comprometen recursos administrativos por EPS y ARS

PRINCIPIO DE INTERPRETACION CONFORME-Alcance

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL EN EL SECTOR SALUD-No destinación de recursos por EPS y ARS a fines diferentes de la Constitución

Referencia: expediente D-3402

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo primero (parcial) de la Ley 550 de 1999.

Actor: Oscar Alberto Mayorga Suárez, por intermedio de apoderado.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., agosto quince (15) de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Oscar Alberto Mayorga Suárez, Secretario de Salud de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Constitución, demandó parcialmente el artículo primero de la Ley 550 de 1999, por considerar que viola los artículos 48 y 49 de la Carta política. La Corte Constitucional, mediante auto de febrero 15 de 2001, admitió la demanda.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada se transcribe a continuación,

Ley 550 de 1999

“por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”

DECRETA:

## TÍTULO I

### FINES Y ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN

Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley. La presente ley es aplicable a toda empresa que opere de manera permanente en el territorio nacional, realizada por cualquier clase de persona jurídica, nacional o extranjera, de carácter privado, público o de economía mixta, con excepción de las vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que ejerzan actividad financiera y de ahorro y crédito, de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria, de las Bolsas de Valores y de los intermediarios de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

Para los efectos de la presente ley, la actividad empresarial deberá corresponder a actos y operaciones previstas en los artículos 20 del Código de Comercio, 5 de la Ley 256 de 1996, 11 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y en el artículo segundo, literal b), de la Ley 527 de 1999; no tendrá que realizarse mediante establecimientos de comercio; la persona que la organice se denominará empresario, aunque no tenga el carácter de comerciante.

### III. LA DEMANDA

El ciudadano Oscar Alberto Mayorga Suárez, actuando por intermedio del abogado Carlos Arturo Hurtado Medina, considera que la norma demandada es inconstitucional en tanto desconoce las restricciones fijadas por la Carta Política con relación al manejo de los recursos de la Seguridad Social, en sus artículos 48 y 49. Los argumentos en los que se sustenta su

acusación son los siguientes:

1. Considera el demandante que “los recursos que garantizan el servicio público esencial de la salud, deben llegar a las instituciones prestadoras de este servicio (I.P.S.), dada la destinación específica constitucional de financiamiento de la seguridad social (...)”. Estos recursos no pueden emplearse para celebrar acuerdos de pago con acreedores, o demás gastos que se requieran en procesos de reestructuración, pues ello, en palabras del demandante, afectaría la prestación del servicio.

2. Argumenta, citando la sentencia SU 480 de 1997 de la Corte Constitucional, que los recursos del Sistema de Seguridad Social no pueden ser confundidos con los recursos propios de las entidades e instituciones de la seguridad social. Se trata, señala, “de recursos que no hacen parte de los bienes y haberes de las instituciones que hacen parte de la Seguridad Social, antes relacionados (I.P.S., E.P.S. y A.R.S.), ni pueden confundirse con el patrimonio de éstas, al estar por encima de la masa de bienes, haberes y negocios de las mismas instituciones, sin que puedan ser objeto de liquidación, acuerdos concordatarios, de reestructuración, dada su destinación específica para atender las necesidades de la seguridad social, en la forma prevista en los preceptos constitucionales.”

3. Por último, el demandante afirma que “(p)ermitir que las entidades de la Seguridad Social, puedan acogerse a la ley 550 de 1999, respecto de la posibilidad de llegar a suscribir acuerdos de reestructuración, son tanto como poner en amenaza, riesgo, la seguridad social de la población pobre y vulnerable del sector (...) En efecto, una institución de la Seguridad Social que se acoja al proceso de reestructuración consagrado en la ley 550 de 1999, verá limitadas sus posibilidades de garantizar el derecho a la seguridad social y de salud a los participantes vinculados, que son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago, y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado, tendrán derecho a los servicios de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el estado, de un lado, y por el otro, que los recursos destinados a la seguridad social bajo un proceso de reestructuración se subsumirían bajo un mismo patrimonio de la entidad, hecho negativo para garantizar la Seguridad Social y de salud a sus destinatarios sin capacidad de pago.”

#### IV. INTERVENCIONES

## 1. Intervención del Ministro de Desarrollo Económico

El Ministerio de Desarrollo Económico, por medio de apoderado, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, basándose en los siguientes argumentos:

1.1. En primer lugar, el Ministerio de Desarrollo Económico considera que no sólo es potestad, sino obligación Constitucional del Estado intervenir en la economía, tal como lo prescribe el artículo 334 de la Constitución Nacional.

1.2. Agrega que el fin de la norma acusada consiste en

“(...) establecer un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones (...)”.

1.3. Por último, señala la intervención que

“(...) si bien los artículos 48 y 49 de la Carta, hacen relación a la seguridad social y a la atención de salud y el saneamiento ambiental, como servicios públicos del Estado, también lo es que tales servicios se prestarán bajo la dirección, coordinación y control del Estado; servicios que en manera alguna se ven afectados con la expedición de la Ley 550 de 1999, por cuanto los recursos destinados a su prestación no se comprometen con la aplicación de las normas de reestructuración y, antes por el contrario, tales normas se dirigen a su reactivación empresarial, precisamente para asegurar el cumplimiento de los fines sociales a que se alude.”

## 2. Intervención del Ministro de Salud

El Ministro, por medio de apoderado, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

2.1. La intervención señala, en primer término, que el artículo 2º de la Carta Política,

“(...) en concordancia con lo dispuesto en los artículos 365 y 366, fundamentan la función del Estado como proveedora de bienes y servicios y permite a los particulares prestar tales

servicios, exigiendo eficiencia en su prestación, bajo la vigilancia, regulación y control por parte del mismo Estado. Esta es una de las funciones fundamentales del Estado, especialmente porque en ella se involucran aspectos relacionados con la paz, el bienestar y la calidad de vida, base del desarrollo social de los pueblos.”

2.2. Pasa luego a señalar cómo debe ser interpretado el artículo 48 de la Constitución Política. Dice la intervención,

“La declaración del artículo 48 de la Constitución Política, en el sentido de que no se podrán destinar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella, debe entenderse como una garantía de financiación de ese servicio y que básicamente se concreta a lo siguiente:

1) Prohíbe que la ley o los órganos competentes para administrar esos recursos cambien su destinación afectando a actividades que no corresponden a la prestación del servicio de salud.

3) Gravar la actividad o servicio, implica una disminución de los recursos destinados para tal fin.”

2.3. Finalmente, y utilizando como sustento la jurisprudencia de la Corte Constitucional, alega la intervención que los dineros del sector salud son recursos parafiscales que no pueden ser utilizados para fines distintos de aquellos a los cuales están destinados, ni ser objeto del giro ordinario de los negocios de las entidades financieras, ni formar parte de los bienes de dichos establecimientos, ni desviarse hacia objetivos diferentes, ni siquiera con motivo de su liquidación o intervención. Razón por la que la Ley 100 de 1993 dispone que las cotizaciones de los afiliados a las E.P.S. pertenecen al Sistema General de Seguridad Social y que por lo tanto se deben manejar en cuentas independientes del resto de bienes y rentas de la entidad, en cuanto éstas se administran con el fin de garantizar y organizar la prestación del servicio tanto a afiliados como a beneficiarios (T-696/00).

2.4. Con base en las anteriores consideraciones, concluye la intervención que

“(…) no se entiende como la disposición impugnada es violatoria de las normas

constitucionales citadas, cuanto lo que pretende el legislador al expedir la Ley 550 de 1999, es precisamente garantizar que el servicio de salud se preste en las condiciones y circunstancias señaladas tanto en la misma Carta como en la Ley 100 de 1993, que regula los aspectos de la Seguridad Social en Salud.”

### 3. Intervención de la Superintendente Nacional de Salud

La Superintendente Nacional de Salud solicita a la Corte Constitucional que tenga en cuenta una serie de consideraciones a la hora de pronunciarse de fondo sobre el tema.

3.1. En primer lugar, señala que la Ley 550 de 1999 es aplicable en los procesos de reestructuración que adelantan las instituciones prestadoras de servicios de salud (I.P.S.), cualquiera sea su naturaleza jurídica o denominación. Por el contrario, sostiene, cuando se trate de entidades promotoras de salud que manejan el régimen contributivo, subsidiado o ambos a la vez el asunto resulta ser contrario a las normas constitucionales, por las siguientes razones,

a) Los recursos de la Seguridad Social de acuerdo con la Carta Política (art. 48) tienen destinación específica para la prestación de los servicios de salud por parte de las instituciones pertenecientes a la seguridad social y por ende ellas no pueden destinar dichos recursos para fines diferentes a ella.

b) Las entidades promotoras de salud del régimen contributivo manejan recursos que por orden legal pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no a la entidad promotora de salud correspondiente como lo dispone el inciso 1º del artículo 182 de la Ley 100 de 1993; y como lo anotábamos ellas perciben sus ingresos una vez realizada la compensación ante el Fondo de Solidaridad y Garantía lo que no obsta para que estén obligadas primeramente a pagar por encima de cualquier otra consideración la atención de servicios de salud de sus afiliados, teniendo en cuenta la primacía del servicio público de salud como responsabilidad bajo la dirección, coordinación y control del Estado; por ende con tales recursos (cotización o UPC) no puede considerarse que han ingresado al patrimonio de la entidad hasta tanto se hayan satisfecho las obligaciones con los prestadores de servicios de salud que han brindado el servicio a los afiliados de la correspondiente entidad promotora de salud; de suyo resulta incuestionable que el acceso a un trámite de reestructuración por parte de las empresas promotoras de salud que manejan cotizaciones en el régimen

contributivo no puede darse sino respecto de las obligaciones propias de la entidad correspondiente (una vez satisfechas las obligaciones con los acreedores) vr. gr. el pago de arriendos, pago a los trabajadores, obligaciones con la DIAN, obligaciones con el sistema financiero y otras de la misma naturaleza.

c) En el caso de las empresas promotoras de salud administradoras del régimen subsidiado y otras entidades de aseguramiento de dicho régimen (empresas solidarias de salud, cajas de compensación familiar, mutuales) los recursos que manejan también pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud independientemente de la fuente de los mismos (situado fiscal, rentas cedidas, transferencias, cofinanciación del Fosyga) que inicialmente capta o recibe la entidad territorial contratante de la administradora correspondiente; como se entiende tales recursos también tienen destinación específica para que las instituciones prestadoras de servicios de salud atiendan en debida forma a la población pobre y vulnerable beneficiarios del régimen; en este sentido los acuerdos 77 y 114 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinaron que de la UPC subsidiada las administradoras debían destinarla el 85% a la atención en salud de sus afiliados con lo cual se entiende que en un acuerdo de reestructuración no pueden verse involucrados recursos que tampoco le pertenecen a la entidad de aseguramiento, que son del sistema y que tienen la destinación anotada, salvo el 15% restante de la UPC subsidiada (o el 12% de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto 1804 de 1999).

3.2. La Superintendente advierte que una vez promulgada la norma, varias entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud presentaron solicitud de reestructuración. Al respecto señala,

“En el caso concreto de la entidad promotora de salud UNIMEC S.A. (en el futuro puede ser otra) el proceso de reestructuración ha comprometido importantes recursos que pertenecen al sistema y que en gracia de la expedición de la ley hubieran de servir para el proceso de promoción del acuerdo de dicha entidad de carácter privado (...)”

3.3. Finalmente, solicita, debería clarificarse que en cualquier caso las cotizaciones y los recursos que pertenecen al Sistema de Salud, no pueden ser objeto de reestructuración bajo el procedimiento señalado por la citada ley.

#### 4. Intervención Ciudadana

La ciudadana Johana María Garzón solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, basándose en los siguientes argumentos:

4.1. En primer lugar, la ciudadana señala que la Ley 550 de 1999 fue expedida por el Congreso con base en el artículo 150 numeral 2º de la Constitución y en cumplimiento del objetivo al que debe atender la intervención económica, a saber, “racionalizar la economía a fin de lograr el desarrollo económico y el progreso social de nuestro país.”

4.2. Establece que no ve como, con la existencia de la Ley 550 de 1999, se interrumpe o afecta necesariamente la prestación del servicio de salud, pues esta norma no es obligatoria, pudiendo las entidades de la seguridad social abstenerse de aplicarla en el caso de que la prestación se vea afectada por la confusión de patrimonios.

4.3. La interviniente señala que al declarar inexecutable el artículo objeto de la demanda la ley se quedaría sin piso ya que no se sabría a quién debe aplicarse.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Luego de hacer una serie de consideraciones generales respecto a cómo funciona el Sistema de Seguridad Social en Salud, señala el Procurador que la inclusión de las E.P.S. y las A.R.S. dentro del ámbito de aplicación de la Ley 550 de 1999 no implica de suyo inconstitucionalidad alguna. Señala el director del Ministerio Público,

“(…) la situación planteada por el demandante, según la cual tales empresas podrían llegar a comprometer dentro de los acuerdos que celebren para la reestructuración, recursos del Sistema de Seguridad Social, por ser sujetos de esta Ley, ha de rechazarse, toda vez que, en primer término, aquellas son simplemente unas administradoras de los recursos del Sistema, cuyos recursos no pueden ser confundidos con los propios (Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-480 de 1997), y porque el legislador, acorde con lo dispuesto en el artículo 48, inciso 5º de la Constitución Política, al expedir la ley en comento, expresamente estableció la prohibición de llegar a negociar o comprometer tales recursos. Basta observar el artículo 3º numeral 8º de la Ley 550 de 1999, según el cual para los fines de la intervención se podrá regular la negociación de deudas contraídas con cualquier clase de persona privada, mixta o pública, entre ella las deudas parafiscales distintas de las previstas en el régimen de

seguridad social.

“(…) resulta evidente que el cargo formulado por el demandante no está llamado a prosperar, en tanto que permitir que las E.P.S. y A.R.S. puedan quedar cobijadas dentro del ámbito de la Ley 550 de 1999, en sí mismo no vulnera disposición constitucional alguna y la situación planteada por el demandante, que por sus efectos prácticos pudiera tornarse inconstitucional, fue expresamente prohibida por el legislador, de donde se puede concluir que los recursos provenientes de la seguridad social no pueden ser destinados a financiar los acuerdos que para la reestructuración de una entidad prestadora de los servicios del sistema, se lleguen a pactar.”

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

### 2. El problema jurídico planteado

El problema jurídico que debe entrar a tratar la Corte en este caso es el siguiente: ¿Puede una ley de intervención económica, cuya finalidad es la de facilitar la reestructuración y recuperación empresarial dentro de su ámbito de aplicación a las Entidades Prestadoras de Salud (E.P.S.) y las Administradoras del Régimen Subsidiado (A.R.S.), pese al mandato expreso de la Constitución, según el cual los recursos de la seguridad social deben destinarse específicamente a ella?<sup>1</sup>

Para resolver la cuestión, la Corte dividirá el problema en dos partes. Primero establecerá si las entidades del sector de la seguridad social en salud pueden ser objeto de una ley de intervención económica, y segundo, analizará qué incidencia tiene sobre ello el mandato constitucional de destinación específica para los recursos de la seguridad social (artículo 48 C.P.).

3. El legislador puede dictar normas de intervención económica aplicables a las entidades encargadas de prestar el servicio público de salud

3.1. En primer lugar, considera la Sala que es preciso resaltar algunas condiciones especialmente relevantes en este caso, exigidas por la Constitución al legislador, a la hora de intervenir en la economía. Estas condiciones versan sobre las características de las leyes de intervención económica, los ámbitos de la intervención económica y los fines de la misma. Cuando la Constitución se refiere a otras leyes no incluye expresamente condiciones equivalentes, lo cual reviste de mayor significado el tratamiento especial que el constituyente le otorgó a las leyes de intervención económica.

En efecto, según el artículo 150, numeral 21, de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República expedir las leyes de intervención económica, previstas principalmente en el artículo 344 del mismo Estatuto. Estas leyes, prescribe el texto, deberán señalar, de forma precisa: a) sus fines y alcances, y b) los límites a la libertad económica.

Estas condiciones mínimas de racionalidad legislativa fijadas por el constituyente son especificadas en el artículo 334 de la Constitución, el cual establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y señala que éste intervendrá, por mandato legal, en los siguientes ámbitos: a) explotación de los recursos naturales, b) en el uso del suelo, c) en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y d) en los servicios públicos y privados. El artículo 335 enuncia otros ámbitos específicos de intervención en actividades relacionadas con los recursos captados del público allí precisados, como la actividad aseguradora.

Posteriormente, el artículo 334 señala que el objetivo al que deben propender las leyes de intervención es el de racionalizar la economía, precisando a su vez que dicha racionalización debe buscar alguno de los siguientes fines: a) conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, b) la distribución equitativa de las oportunidades y c) los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Finalmente, el artículo en cuestión, en su segundo inciso, advierte que constituyen fines adicionales, para los cuales el Estado intervendrá de manera especial: d) dar pleno empleo a los recursos humanos, e) asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, f) promover la productividad y competitividad y g) promover el desarrollo armónico de las regiones.<sup>2</sup>

En conclusión, la Constitución autoriza expresamente al legislador para intervenir “en los

servicios públicos y privados” lo cual comprende los servicios de la seguridad social en salud. Dentro de ese ámbito, puede buscar cualquiera de los fines señalados ya que la Constitución no establece una correspondencia diferenciada entre cada uno de los ámbitos mencionados y cada uno de los fines enunciados, así prima facie se pueda identificar mayor afinidad entre algunos ámbitos, como los servicios públicos, y algunos fines, como el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al servicio básico de salud.

3.2. La Ley 550 de 1999 en su artículo primero define cuál es su ámbito de aplicación.<sup>3</sup> Para ello la norma, primero, indica de manera general cuáles son sus destinatarios y, luego, establece unas excepciones. La regla general es que la ley es aplicable a toda empresa realizada por cualquier clase de persona jurídica nacional o extranjera, de carácter privado, público o de economía mixta, siempre que opere de manera permanente en el territorio nacional. Esta regla, por su formulación amplia, cobija a las entidades del sistema de seguridad social en salud. Si bien se podría pensar que las empresas promotoras de salud del régimen contributivo (E.P.S.) y las administradoras de régimen subsidiado (A.R.S.), no tienen las características ordinarias de las empresas productoras en el mercado de bienes, lo cierto es que realizan actividades propias de las empresas, enumeradas en los artículos citados en la misma norma. En efecto, el segundo inciso del artículo primero de la Ley 550 de 1999 incluye una definición de cómo debe entenderse el concepto “actividad empresarial”, haciendo una remisión a las disposiciones que indican los actos y operaciones que reciben tal denominación,<sup>4</sup> así no se realicen mediante establecimientos de comercio. Incluso advierte que la persona que organice la actividad empresarial se denominará empresario, así no sea comerciante.<sup>5</sup>

Es decir, para la Ley en cuestión, empresa sería toda entidad o persona organizada, que para la realización de sus labores tenga que desarrollar actividades empresariales. Las E.P.S. y A.R.S. son entidades organizadas para prestar el servicio de salud, lo que implica realizar muchos de aquellos actos y operaciones considerados actividades empresariales, para poder cumplir con las funciones y cometidos propios de una entidad aseguradora del servicio de salud.<sup>6</sup>

Como se mencionó, lo segundo que hace el artículo 1° de la Ley 550 de 1999 para delimitar el ámbito de aplicación es indicar que quedan excluidas las empresas vigiladas por la Superin-

tendencia de Economía Solidaria que ejerzan actividad financiera y de ahorro y crédito; las vigiladas por la Superintendencia Bancaria; las Bolsas de Valores y los intermediarios de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Valores. No excluye el artículo demandado a las entidades del sistema de salud. Es decir, las E.P.S. y las A.R.S. sí se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley.

Ahora bien, y luego de dicho lo anterior, advierte la Corte que según el artículo 48 del Estatuto Superior, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. A su vez el artículo 49 del mismo señala que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Así pues, es claro que las entidades promotoras de salud, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, prestan un servicio público que, como ya fue evidenciado, constituye uno de los ámbitos en los que el Estado puede intervenir por mandato expreso de la Constitución.

3.3. Por otra parte, los fines buscados por la Ley 550 de 1999, a los cuales ésta hace referencia desde su título 7 y que se encuentran consignados en su artículo segundo,<sup>8</sup> fueron objeto de pronunciamiento por la jurisprudencia de esta Corporación en los siguientes términos:

“A través de la referida Ley, conocida como de reactivación empresarial, el legislador buscó llevar a cabo objetivos de intervención económica, de conformidad con lo previsto por los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, y con fundamento en las facultades que le concede el numeral 21 del artículo 150 del ordenamiento superior. En la exposición de motivos al proyecto correspondiente, el Gobierno adujo cómo la difícil situación económica que ha enfrentado el país en los últimos años, ha llevado al concordato o liquidación a un sinnúmero de empresas del sector real de la economía, con la consecuente reducción en la demanda de empleo; así mismo, este cuadro produjo el deterioro de la cartera de los establecimientos de crédito, circunstancias ambas de gran impacto social y económico general, que se agravan por la crisis financiera por la que actualmente atraviesan las entidades territoriales.

Ante esta situación, se consideró que los instrumentos ordinarios del derecho concursal concebidos para afrontar estados de insolvencia o iliquidez en circunstancias de normalidad

económica, resultaban ahora inapropiados para lograr la reactivación de las empresas, consideradas constitucionalmente como base del desarrollo, por lo cual la Ley 550 de 1999 busca dotar a deudores y acreedores de nuevos 'incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que les permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.'<sup>9</sup>

A esos efectos, la ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 1995<sup>10</sup>, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado 'acuerdo de reestructuración', que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y 'que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores', cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley.<sup>11</sup> Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general."<sup>12</sup>

Considera pues la Sala que los fines buscados mediante la Ley 550 de 1999 por el Legislador, son de aquellos que según el artículo 334 deben ser las metas por las que propenda la intervención económica. Las medidas adoptadas a lo largo de dicha ley tienen por fin promover la productividad, mejorar las condiciones de empleo, así como mejorar las condiciones de vida de los habitantes. En el caso del sector de la salud, además, lograr la recuperación de las empresas propendería también por asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

3.4. En conclusión, el Estado, por medio de la ley, tiene la potestad de intervenir en la prestación del servicio público de salud para propender por su recuperación económica, sin que ello signifique que el goce efectivo (artículo 2 C.P.) del derecho a la salud (artículo 49 C.P.) pueda ser desconocido ni los principios constitucionales que rigen específicamente en el ámbito de la seguridad social (artículo 48 C.P.) menoscabados.<sup>13</sup>

4. Una ley que intervenga en el sector de la salud no puede contravenir el mandato

constitucional de destinación específica respecto de los recursos de la seguridad social.

4.1. Alega el demandante que permitir a las E.P.S. y A.R.S. acogerse a la Ley 550 de 1999 implica que los recursos de la salud pueden ser usados, por ejemplo, para cumplir acuerdos de pago con acreedores, lo cual contravendría claramente el cuarto inciso del artículo 48 de la Carta Política, según el cual “(n)o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”

La Sala Quinta de Revisión de esta Corte señaló con respecto a esta cláusula constitucional que

“Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento —de aplicación inmediata— a previsiones o restricciones de jerarquía legal.

Es claro entonces que el mandato de que los recursos de la seguridad social sean de destinación específica no puede ser desconocido por el Legislador en ningún caso, ni aun en aras de la reactivación económica. Por lo tanto, los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y a asegurar la efectividad del derecho a la salud no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta. En la aplicación de los demás instrumentos de intervención previstos en la ley, debe respetarse estrictamente esta prohibición constitucional.<sup>15</sup> La norma demandada no dice nada al respecto y de ella no se puede deducir una autorización en sentido contrario a dicho precepto constitucional. Pero la inquietud del demandante es que si se permite que las EPS y ARS se acojan a la Ley 550 de 1999 inevitablemente serán destinados recursos del sistema de salud a fines diversos.

4.2. Por ello, pasa la Corte a resolver el siguiente cuestionamiento: ¿podría una E.P.S. o una A.R.S. omitir el mandato de destinación específica que cobija a los recursos en salud, por el hecho de acogerse a la Ley 550 de 1999? La respuesta para la Sala es negativa. Sin embargo, llegar a tal conclusión supone algunas aclaraciones.

El Procurador General de la Nación señala en su intervención dentro de este proceso, que la propia ley impide que esta eventualidad, razón de la presente demanda, pueda ocurrir. Dice el Procurador,

“(…) el legislador, acorde con lo dispuesto en el artículo 48, inciso 4º de la Constitución Política, el expedir la Ley en comento, expresamente estableció la prohibición de llegar a negociar o comprometer tales recursos. Basta observar el artículo 3º numeral 8º de la Ley 550 de 1999, según el cual para los fines de la intervención se podrá regular ‘la negociación de deudas contraídas con cualquier clase de persona privada, mixta o pública, entre ellas las deudas parafiscales distintas de las previstas en el régimen de seguridad social’.”

Para esta Corporación es preciso aclarar que el argumento del Ministerio Público, pese a que la Corte lo comparte por las razones que serán expresadas posteriormente, se fundamentó en una transcripción errada de la Ley. En efecto, en el Diario Oficial número 43836, de diciembre 30 de 1999, el numeral 8º del artículo 3º de la Ley 550 de 1999 fue publicado así:

Artículo 3º — Instrumento de la intervención estatal. (...)

8. La negociación de deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas entre ellas las deudas parafiscales distintas de las previstas en el régimen de seguridad social, así como las deudas fiscales. (Resaltado fuera del texto)

Posteriormente en el Diario Oficial 43940, de marzo 19 de 2000, se publicó nuevamente el texto completo de la Ley 550 de 1999, debido a que en la primera ocasión no se había reproducido exactamente el texto aprobado en el Congreso.<sup>16</sup> El numeral octavo del artículo 3º fue una de esas normas que se transcribió erradamente; dice el texto en su versión original del proyecto aprobado por el Congreso y sancionado por el Presidente:

8. La negociación de deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales y las deudas fiscales.

Ahora bien, el texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno originalmente contemplaba el numeral 8º del artículo 3º, tal y como fue transcrito por primera vez en el Diario Oficial.<sup>17</sup> ¿Podría entonces concluirse que el proyecto en un principio sí excluía la posibilidad de utilizar recursos de la salud para fines diversos, y que posteriormente se modificó el texto para abrir tal posibilidad? Para la Corte esta interpretación no es adecuada por varias razones.

En primer lugar, como ya lo ha dicho esta Corporación, la lectura de los textos legales está supeditada al principio de interpretación conforme, según el cual cuando una norma puede entenderse en dos o más sentidos, debe preferirse aquel que se ajuste mejor a la Carta Política.<sup>18</sup> Así pues, no podría hacerse una lectura del artículo 1º, ni del 3º, ni de ningún otro, que contradiga la restricción en el manejo de los recursos de la seguridad social contemplada por la Constitución.

Y en segundo lugar, si se mira el proceso legislativo relativo a la disposición en cuestión se advierte que tampoco fue la intención del Congreso desconocer dicha restricción. En efecto, durante el primer debate, realizado por las comisiones terceras conjuntas de ambas cámaras, el texto del numeral 8º del artículo 3º fue modificado para que quedará tal cual como posteriormente fue sancionado.<sup>19</sup> La justificación que presentaron los ponentes del proyecto en el debate en Comisión para que se hubiese dado ese cambio, y se suprimiera la referencia expresa a las personas jurídicas de la seguridad social, fue la siguiente,

“(…) dada la diferencia existente entre donación y condonación, hipótesis que tiene restricciones constitucionales y legales, en el artículo 3º (numeral 8) se aclara que las deudas fiscales y parafiscales pueden negociarse dentro de los parámetros de la ley.”<sup>20</sup>

Se dijo además,

“Se modifica el numeral 8 (del artículo 3º), precisando que la negociación del pago de toda clase de deudas es viable, como quiera que no puede confundirse negociar con condonar, hipótesis ésta que depende de la negociación y la capacidad de cada acreedor, sujeta a los límites convencionales y legales e, incluso, constitucionales, aplicables a cada uno de ellos.”<sup>21</sup> (Resaltado fuera del texto)

El Legislador no modificó el texto para desconocer el mandato constitucional, todo lo contrario, lo hizo porque consideraba que es tan claro e imperativo que no era necesario reiterarlo. Es decir, las empresas cobijadas por la Ley 550 de 1999 pueden hacer uso de las instituciones jurídicas contempladas en ella, dentro de las restricciones impuestas por la Constitución.

4.3. Así pues, es claro que no puede aceptarse la tesis según la cual, so pretexto de acogerse a la llamada ley de reactivación empresarial, las E.P.S. y A.R.S. puedan destinar los recursos del sistema de seguridad social en salud para un fin diferente al señalado específicamente por la Carta Política. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la norma en cuestión, condicionada a que sólo pueden comprometerse los recursos propios de las E.P.S. y de las A.R.S.

4.4. Con base en las consideraciones invocadas hasta el momento puede decirse que los cargos formulados por el demandante no prosperan, ya que se fundan en alcances normativos de la Ley 550 de 1999, que en realidad dicha norma no tiene, ni puede tener, a la luz de la Constitución.

En primer lugar, los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, lo cual quiere decir que los dineros con los que las E.P.S. y las A.R.S. deben cancelar a las I.P.S. los servicios de salud prestados a sus afiliados, no pueden ser usados para un fin diferente. Segundo, como ya fue citado en este fallo, la Corte ha señalado que los recursos propios de la entidad deben estar claramente diferenciados de aquellos que tienen como destino a la atención en salud, mediante cuentas separadas; sólo los primeros pueden ser utilizados en desarrollo de las medidas contempladas por la Ley 550 de 1999. Asegurar que esto sea así, estos es, que las E.P.S. y A.R.S. que se acojan a la Ley cumplan con este deber, es función de los entes encargados del control, inspección y vigilancia del sector de la salud. Y por último, si se aplican las normas vigentes, también es infundado el temor del demandante cuando dice que las A.R.S. van a reducir los servicios que prestan, dejando de atender a las personas que más lo necesitan, pues como se señaló, los recursos destinados a la prestación de los servicios no se destinarán para un fin distinto. Es decir, las A.R.S. no pueden reducir los recursos para cumplir con sus obligaciones por el hecho de acogerse a la Ley 550 de 1999.

4.5. Por lo tanto, en virtud del artículo 48 de la Carta los alcances de la aplicación de la Ley 550 de 1999 a las EPS y a las ARS son menores al que pueda tener dicha ley respecto de una empresa ajena a la seguridad social. No obstante, los demás instrumentos especiales para que el Estado ejerza la inspección y vigilancia, el control y la intervención en las entidades de la seguridad social en el ámbito de la salud conservan sus plenos alcances. Algunos de ellos están orientados a prevenir precisamente que las instituciones de la salud, en especial las

EPS y las ARS, lleguen a una situación financiera que ponga en grave peligro la protección de los servicios dirigidos a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.<sup>22</sup>

Si bien la oportunidad y la conveniencia de aplicar estos instrumentos es apreciada por las autoridades administrativas competentes, ello debe hacerse dentro del cumplimiento de la Constitución, en especial del artículo 2° que señala: (i) como fines del Estado “servir a la comunidad”, no a intereses privados, promover la prosperidad general, no el beneficio de algunas personas en particular, “garantizar la efectividad de los (...) derechos consagrados en la Constitución”, no simplemente su consagración formal o su reconocimiento retórico; y (ii) como misión de las autoridades “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales” no sólo del Estado sino también de los particulares. Es claro que no se alcanzan estos fines cuando se permite que la situación de una E.P.S. o una A.R.S. llegue a tal punto que ya no puede asegurar que los recursos de la salud sean destinados a los fines constitucionalmente establecidos y desarrollados por la Ley 100 de 1993.

## VII. DECISIÓN

En conclusión, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 550 de 1999 pueden constitucionalmente estar las Entidades Prestadoras de Salud (E.P.S.) y las Administradoras del Régimen Subsidiado (A.R.S.), pero ello no permite, que al acudir a los instrumentos de intervención previstos en dicha ley, se infrinja el mandato constitucional según el cual “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.” (artículo 48, inciso 4°, C.P.)

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

## RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° de la Ley 550 de 1999, respecto de los cargos formulados por el demandante en el entendido de que no se pueden comprometer los recursos destinados a la salud administrados por las E.P.S. y las A.R.S.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Es preciso señalar que aunque el demandante menciona a las I.P.S., los cargos se dirigen en realidad sólo contra las E.P.S. y A.R.S., razón por la que se limitó el problema jurídico a estas últimas.

2 Contrasta esta disposición con su antecedente en la Constitución anterior, el artículo 32. Esta norma, que se introdujo en la reforma constitucional de 1936 y luego fue modificada hasta la versión vigente en 1990 introducida mediante el Acto Legislativo No 1 de 1968, contemplaba como objetivo general de la intervención económica, además de la racionalización, “la planificación” de la misma con aras a conseguir un desarrollo integral. Adicionalmente señalaba que el Estado debía intervenir “para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tuviera como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.”

Para los efectos de la presente ley, la actividad empresarial deberá corresponder a actos y operaciones previstas en los artículos 20 del Código de Comercio, 5 de la Ley 256 de 1996, 11 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y en el artículo segundo, literal b), de la Ley 527 de 1999; no tendrá que realizarse mediante establecimientos de comercio; la persona que la organice se denominará empresario, aunque no tenga el carácter de comerciante.

Esta ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título V de la misma, y a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia.

Parágrafo 1. Las empresas desarrolladas mediante contratos o patrimonios que no tengan como efecto la personificación jurídica, no están comprendidas por la presente ley en forma separada o independiente del respectivo o respectivos empresarios.

Parágrafo 2. Para los efectos de esta ley, se consideran personas jurídicas públicas o de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y demás formas de asociación con personalidad que tengan por objeto el desarrollo de actividades empresariales, en cuyo capital el aporte estatal a través de la Nación, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del total del capital suscrito y pagado. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación a cualquier entidad del orden territorial de las reglas especiales previstas en el título V de esta Ley.

4 Entre otras actividades, los artículos en cuestión contemplan las siguientes: la intervención

como asociado en la constitución de sociedades comerciales, los actos de administración de las mismas o la negociación a título oneroso de las partes de interés, cuotas o acciones; el giro, otorgamiento, aceptación, garantía o negociación de títulos-valores, así como la compra para la reventa, permuta, etc., de los mismos; las operaciones bancarias, de bolsas, o de martillos; las empresas de seguros y la actividad aseguradora; los actos y contratos regulados por la ley mercantil (Código del Comercio, artículo 20); la entrega de bienes y mercancías; la prestación de servicios; el cumplimiento de hechos positivos o negativos, susceptibles de apreciación pecuniaria, que se constituyen en la actividad concreta y efectiva para el cumplimiento de un deber jurídico (Ley 256/96, artículo 5°); toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación financiera, bursátil y de seguros; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público (Ley 527/99, artículo 2°, letra b)

5 Ver el texto del artículo citado en la nota al pie número tres.

6 Al respecto cabe mencionar la definición legal de “entidad promotora de salud” y de administración del régimen subsidiado”: Ley 100/93, artículo 177 — Definición. Las entidades promotoras de salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación, al fondo de solidaridad y garantía, de que trata el título III de la presente ley.

Ley 100/93, artículo 215. Administración del régimen subsidiado. Las direcciones locales, Distritales o Departamentales de salud suscribirán contratos de administración del subsidio con las Entidades Promotoras de Salud que afilien a los beneficiarios del subsidio. Estos contratos se financiarán con los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía y los recursos del subsector oficial de salud que se destinen para el efecto.

Las Entidades Promotoras de Salud que afilien a los beneficiarios del régimen subsidiado prestarán, directa o indirectamente, los servicios contenidos en el Plan de Salud Obligatorio.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos que deberán cumplir las

Entidades Promotoras de Salud para administrar los subsidios.

7 Reza el título de la Ley: “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”

8 Artículo 2 — Fines de la intervención del Estado en la economía. El Estado intervendrá en la economía conforme a los mandatos de la presente ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

1. Promover la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía, tales como el agropecuario, el minero, el manufacturero, el industrial, el comercial, el de la construcción, el de las comunicaciones y el de los servicios.
2. Hacer más eficiente el uso de todos los recursos vinculados a la actividad empresarial.
3. Mejorar la competitividad y promover la función social de los sectores y empresas reestructuradas.
4. Restablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
5. Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.
6. Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.
7. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las empresas reestructuradas.
8. Asegurar la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que se suministre a socios o accionistas y a terceros.
9. Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.

10. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales.

11. Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

9 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550/99. Gaceta del Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999.

10 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral 11 del artículo 2° de la misma contempla el de: “Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

11 *Ibíd*em

12 Corte Constitucional, sentencia C-1185/00 (M.P. Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa). En esta sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 7º (parágrafo 4º), 57 (parágrafo 3º) y 75 de la Ley 550 de 1999.

13 La Corte no entra a analizar cuál es el instrumento jurídico indicado para que el Estado intervenga en los servicios de la seguridad social. Por ejemplo, si en cuanto servicio público, dicha intervención podría efectuarse mediante una ley ordinaria, y sí, en cuanto actividad de aseguramiento, dicha intervención podría hacerse mediante una ley marco. No hay cargo al respecto.

14 Corte Constitucional, sentencia T-481/00; M.P. José Gregorio Hernández (en este caso la Sala de Revisión, entre otras cosas, resolvió inaplicar las normas de rango legal e inferiores, que permitieran a un Banco en proceso de liquidación destinar los recursos del sector salud para fines diferentes). Este precedente fue reiterado por la Sala Primera de Revisión en la sentencia T-696/00 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) donde afirmó lo siguiente: “A juicio de la Sala, los dineros recaudados con destinación al sector de la salud, que son recursos parafiscales, no se encuentran en la misma situación jurídica de los dineros de los ahorradores e inversionistas particulares, pues no pueden ser utilizados con fines distintos para los cuales están destinados, ni ser objeto del giro ordinario de los negocios de las

entidades financieras, ni formar parte de los bienes de dichos establecimientos, ni desviarse hacia objetivos diferentes, ni siquiera con motivo de su liquidación o intervención.” (En esta sentencia se acumularon y resolvieron conjuntamente varios casos ordenando a los liquidadores de ciertas entidades financieras intervenidas, devolver recursos de la salud que habían sido retenidos).

15 En un fallo reciente (C-828/01; M.P. Jaime Córdoba Triviño) la Corte decidió que el gravamen a los movimientos financieros no podía aplicarse a los recursos del sistema de seguridad social en salud hasta el giro que se hace a las I.P.S., entre otras razones, por lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 48 de la Carta Política.

16 La nueva publicación fue acompañada de la siguiente nota aclaratoria: “En el Diario Oficial No. 43.836 de fecha 30 de diciembre de 1999, se publicó la Ley 550 del 30 de diciembre de 1999. Por errores de transcripción de los originales y para garantizar la promulgación correcta de esta ley, se vuelve a publicar en su integridad.”

17 Publicación del Proyecto de Ley número 145 de 1999, Cámara (actual Ley 550 de 1999) en la Gaceta del Congreso No 390 de 1999, p.2.

18 Dijo la Sala Plena al respecto en la sentencia C-273/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “Según el principio de interpretación conforme, la totalidad de los preceptos jurídicos deben ser interpretados de manera tal que su sentido se avenga a las disposiciones constitucionales. La interpretación de una norma que contraría éste principio es simplemente intolerable en un régimen que parte de la supremacía formal y material de la Constitución (C.P. art. 4).

Ante una norma ambigua, cuya interpretación razonable admita, cuando menos, dos sentidos diversos, el principio de interpretación conforme ordena al interprete que seleccione aquella interpretación que se adecue de mejor manera a las disposiciones constitucionales. Pero puede ocurrir que una de las dos interpretaciones origine una norma inconstitucional. En este caso debe abrirse un juicio constitucional contra la norma ambigua, al cabo del cual procederá una decisión de exequibilidad condicionada a la expulsión del extremo inconstitucional de la disposición demandada, del ordenamiento jurídico.”

19 Ver Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 145 de 1999, Cámara, en la Gaceta

del Congreso N° 550 de 1999.

20 *Ibíd*em, p.3

21 *Ibíd*em, p.26

22 El artículo 5° del Decreto 1259, por ejemplo, indica las funciones y facultades de la Superintendencia Nacional de Salud, entre las cuales cabe resaltar las siguientes: “1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de los diferentes tipos de Entidades Promotoras de Salud, en especial su régimen tarifario y la calidad del servicio. (...) 3. Velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la eficiencia y control de gestión de las entidades de seguridad y la previsión social. 4. Velar por el adecuado financiamiento y aplicación de los recursos públicos del Sistema de Seguridad Social en Salud. (...) 8. Velar, de conformidad con las disposiciones legales, por la oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia, cobro y utilización de los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos, cualquiera que sea su origen, con destinación a la prestación de los servicios de salud. (...) 13. Velar porque los agentes e intermediarios de los planes complementarios y el plan básico de salud adelanten sus operaciones dentro del principio de la transparencia frente al usuario garantizando, igualmente, la seguridad en sus relaciones con las Entidades Promotoras de Salud en cuanto al manejo de recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...) 17. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de estas y la del sector en su conjunto. (...) 20. Practicar visitas de Inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran, para lo cual se podrán recepcionar declaraciones, allegar documentos y utilizar los demás medios de prueba legalmente admitidos. (...) 22. Impartir las instrucciones que considere necesarias sobre la manera como los revisores fiscales, auditores fiscales, auditores internos y contadores de los sujetos de inspección y vigilancia deben ejercer su función de colaboración con la Superintendencia. (...)”