Sentencia C-867/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Facultades extraordinarias respecto de escisión del Instituto de Seguros Sociales

Referencia: expediente D-5160

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo primero del Decreto 1750 de 2003

Actor: Rubén Sabogal Barrios

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Araujo Rentería -quien la preside-, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido esta Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rubén Sabogal Barrios, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo primero del Decreto 1750 de 2003, por considerar que el mismo constituye una extralimitación de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16, literal d, de la Ley 790 de 2002.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de la norma acusada.

DECRETO 1750 DE 2003

por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por los literales d), e), f) y g) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002,

DECRETA:

TITULO I

ESCISION Y CREACION

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

III. LA DEMANDA

Concretamente, el demandante asegura que el Presidente no tenía facultades para escindir el Instituto de Seguros Sociales – ISS-, pues la Ley 79 0de 2003, por la cual el Congreso le confirió facultades legislativas extraordinarias para modificar la estructura del Estado, únicamente le permitió "escindir entidades y organismos administrativos del orden nacional creados por la ley", pero no empresas industriales y comerciales del Estado, que es la categoría jurídica del Instituto.

En efecto, dice, el régimen de escisión y disolución de las empresas industriales y comerciales del Estado se encuentra recogido en la Ley 489 de 1998, por lo que no podía el Presidente disponer la escisión del Seguro Social con fundamento en otra disposición.

A lo anterior se suma el que, por expresa prohibición del artículo 48 de la Carta, los recursos del Instituto de Seguros Sociales, dado su carácter de parafiscales, deben permanecer para beneficio del sector salud, sin que pudieran pasar a engrosar el patrimonio de las empresas sociales del Estado creadas por el mismo Decreto 1750.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Instituto de Seguros Sociales.

Actuando como ciudadano y también en representación del Instituto de Seguros Sociales, intervino dentro del proceso Carlos Libardo Bernal Pulido para solicitar el rechazo de las pretensiones de la demanda.

Según el interviniente, la Corte Constitucional, en Sentencia C-349 de 2004, declaró exequible el Decreto 1750 de 2003, incluyendo el artículo 1º, por considerar que el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002 al escindir el Instituto de Seguros Sociales. Las razones se sintetizan en que, aunque el artículo 20 de la Ley 790 prohibió suprimir, liquidar o fusionar el Instituto de Seguros Sociales, no prohibió que se escindiera. Por lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia previamente citada.

De conformidad con el interviniente, si la Corte no declara la cosa juzgada entonces le compete declarar la exequibilidad de la norma acusada, pues la escisión, como proceso de separación de algunas partes respecto del todo, en este caso, respecto del Instituto de Seguros Sociales, no fue proscrita por el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, que sólo prohibió la liquidación, supresión o fusión del Instituto.

Adicionalmente, en relación con la invocación al artículo 53 de la Ley 489 de 1998 como norma regulatoria de la escisión de las empresas industriales y comerciales del Estado para sugerir con ello que no podía el legislador extraordinario escindir el Instituto de Seguros Sociales, el interviniente señala que aquella disposición fue declarada inexequible por la Corte mediante Sentencia C-702 de 1999, por lo que no le estaba permitido al demandante

aducir la vulneración de la misma.

De otro lado, asegura que en la escisión no implica la transferencia de funciones y objetivos a otras entidades sino que consiste en la desagregación de ciertas partes de la entidad central que asumen, por ese procedimiento, autonomía y personalidad jurídica propias. De allí que no sea correcto afirmar que en la escisión el Instituto de Seguros Sociales desaparece como entidad prestadora del servicio de salud.

Finalmente, el interviniente afirma que no se violentó el artículo 48 de la Constitución Política, que prohíbe destinar recursos de las instituciones de seguridad social a fines distintos, por cuanto las empresas sociales del Estado que resultaron de la escisión del Seguro Social también prestan el servicio público de salud, lo cual indica que los dineros con que aquellas ejecutan su objeto institucional no han sido destinados a fines distintos.

En conclusión de lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales solicita a la Corte que no atienda las razones del demandante y que, en caso de no estarse a lo resuelto en la Sentencia C-349 de 2004, declare exequible la disposición acusada.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del Ministerio de la referencia, intervino en el proceso Fernando Gómez Mejía, Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio, para solicitar a la Corte la declaración de exequibilidad de las normas acusadas.

Al igual que el Instituto de Seguros Sociales, el Ministerio de la referencia solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-349 de 2004, al igual que a la Sentencia C-350 de 2004, que resolvieron declarar exequible el artículo 1º del Decreto 1750 de 2003.

No obstante, el Ministerio advierte que la Corte Constitucional, de manera expresa en la Sentencia C-121 de 2004, estableció que las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002 incluyen la de escindir entidades públicas del orden nacional, como es el caso del ISS; a lo cual advierte que, pese a la prohibición contenida en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, el Presidente no liquidó, suprimió o fusionó el Instituto, sino que apenas procedió a escindirlo, procedimiento distinto a los que fueron expresamente vedados por el legislador.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Germán Eduardo Quintero Rojas, actuando en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-306 de 2004, en donde la Corporación se pronunció sobre la exequibilidad de la norma acusada del Decreto 1750 de 2003, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

4. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

En representación del ente referido intervino en el proceso su director, Ramón González González, con el fin de solicitar a la Corte que declare la cosa juzgada constitucional respecto de las Sentencias C-349 y C-350 de 2004, en donde se declaró exequible el artículo demandado.

Adicionalmente, sostiene que la norma es constitucional por cuanto no excede los términos en que fueron concedidas las facultades extraordinarias al Presidente para modificar la estructura del Estado. Ciertamente, arguye que la facultad de escindir el Instituto de Seguros Sociales no fue prohibida por el legislador cuando señaló que la entidad no podía ser suprimida, fusionada o liquidada. En este sentido, el Presidente podía reestructurar dicha entidad sin quebrantar la disposición del artículo 20 de la Ley 790.

5. Intervención del Ministerio de Protección Social

En representación del Ministerio citado y según poder conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo, intervino en el proceso el abogado Jorge Ernesto Angarita Rodríguez para solicitar a la Corte que declare exequible la norma acusada.

A juicio del abogado, la escisión del ISS respondió al objetivo central de la Ley 790 de 2002 que es la racionalización de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. En la misma línea, la escisión no estaba prohibida por el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, que impedía suprimir, liquidar o fusionar el ISS. Ya que los conceptos son distintos, el legislador extraordinario, siguiendo la autorización general de la Ley 790, podía válidamente escindir la institución de seguridad social.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-349 de 2004, que declaró exequible en su integridad el artículo 1750 de 2003 por los mismos cargos formulados por el demandante de esta oportunidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Cosa Juzgada Constitucional

Mediante Sentencia C-349 de 20041 la Corte Constitucional decidió “Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1750 de 2003, únicamente por los cargos generales formulados en contra de todo su texto examinados en la presente Sentencia”. Los argumentos expuestos por la Corporación fueron, entre otros, los siguientes:

La demanda aduce un argumento de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Decreto 1750 de 2003, según el cual las facultades conferidas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002 no incluían la autorización para escindir al Instituto de Seguros Sociales, por expresa limitación de tales facultades extraordinarias consagrada en el artículo 20 de la misma Ley 790. Y aún si se considerase que el Presidente estaba facultado para proceder a ello, “el modo específico en que se realizó la escisión estaba prohibido por contravenir lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12, 338, 48, 49, 39, 55 y 83 de la Constitución

Política.”

Para explicar este cargo la demanda recuerda el texto del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, según el cual “(En) desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar … el Instituto de Seguros Sociales (ISS)”. A pesar de que la norma no utiliza la palabra “escisión”, dice la acusación que “la exclusión de este tipo de operaciones se concluye necesariamente del hecho que la “escisión” implica la liquidación.” A su vez, explica esta última aseveración aduciendo que en caso de que la Corte considere que las facultades conferidas en el artículo 16 literal d) de la ley 790 de 2002 son precisas, la “escisión” debe ser interpretada según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, del cual se deduciría la necesidad de liquidación.

Agrega la demanda que no es dable afirmar que la prohibición del artículo 20 sólo se refería a la supresión, liquidación o fusión del Instituto de Seguros Sociales y no a la de alguna de sus partes, ni que lo que hizo el Decreto 1750 de 2003 no fue liquidar dicha Institución, sino simplemente escindir o separar de la empresa la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, todas las clínicas y todos los centros de atención. Lo anterior por cuanto “si la intención del legislador era proteger sus atribuciones constitucionales en lo relacionado con las reformas significativas de estas entidades, dicha protección no se surte si se interpreta restrictivamente la prohibición.” Además, “por tratarse de entidades que manejan recursos provenientes de contribuciones Parafiscales y por ser estas contribuciones objeto de reserva legal (art. 338 de la Constitución Nacional), la autorización del Congreso necesita ser expresa y específica y no meramente deducida por exclusión de la prohibición general”.

Finalmente, continua la demanda, “el hecho de que el decreto 1750 de 2003 no use la palabra “suprimir” y no ordene la liquidación que exige el artículo 52 de la ley 489 de 1998 no es un criterio para determinar si hubo o no “supresión”, o si debió o no haber “liquidación”. En efecto, agrega, “a pesar de que el artículo 1° del decreto 1750 de 2003 afirma que la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud se “escinde” del Instituto de Seguros sociales, el Decreto no crea ninguna entidad que la reemplace en sus funciones, quedando así materialmente suprimidas al dársele autonomía a cada una de las Entidades prestadoras de salud que ella estaba encargada de administrar”.

(…)

En relación con esta acusación la Corte considera lo siguiente:

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

(…)

Entendida de esta manera la noción de escindir en sus dos modalidades, la Corte deduce que la interpretación armónica de los artículos 16 literal d) y 20 de la Ley 790 de 2003 lleva a concluir que esta Ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para

escindir entidades del orden nacional, pero sin que, en los casos de las entidades a que se refiere la prohibición del artículo 20, dicha escisión pudiera llevarse a cabo de manera tal que la entidad escindida resultara finalmente suprimida. En efecto, si bien en el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2003 se conceden expresamente facultades para "escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley", como es el caso del Instituto de Seguros Sociales, en el artículo 20 se dice que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir dicho Instituto.2

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

(…)

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

Dado que los argumentos estudiados por la Corte Constitucional en la sentencia que acaba de citarse son los mismos que fueron presentados por el demandante de esta oportunidad y dado que la cosa juzgada constitucional que operó por virtud de ese fallo es relativa a los cargos estudiados, esta Corporación estima necesario estarse a lo resuelto en la providencia C-349 de 2004.

En efecto, en el fallo en cuestión la Corte abordó el problema jurídico de establecer si, al escindir con el Decreto 1750 de 2003 el Instituto de Seguros Sociales, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002, encontrando que no lo hizo, por lo que procedió a declararlo exequible.

VII. DECISION

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

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-349 de 2004, en relación con la exequibilidad del artículo 1º del Decreto 1750 de 2003.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-867 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

REF.: Expediente D-5160

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por cuanto al ordenarse estarse a lo resuelto en la sentencia C-349 de 2004, salvé el voto por las razones allí consignadas y a las que ahora me remito.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

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