Sentencia C-921/01

SEGURIDAD SOCIAL-Doble connotación

De conformidad con el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social tiene en nuestro ordenamiento constitucional una doble connotación: por un lado, es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Y por el otro, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional.

SEGURIDAD SOCIAL-Prestación

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Finalidad/SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Ordenación de instituciones y recursos necesarios

SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIO DE SALUD-Regulación, control y vigilancia del Estado

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Inspección y vigilancia de la prestación de servicios públicos/SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Inspección y vigilancia/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones de inspección y vigilancia de servicios públicos/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Inspección y vigilancia de la seguridad social en materia de salud

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 189-22 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”, entre ellos, el de seguridad social en materia de salud, lo cual cumple por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud, organismo de carácter técnico, creado por la ley, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Estas entidades ejercen las citadas funciones bajo la orientación y dirección del Presidente y deben actuar con estricta sujeción a las normas constitucionales y legales, pues es competencia privativa del legislador no sólo expedir las normas a las cuales debe ceñirse el Gobierno para el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control, sino también las que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

Que las funciones de inspección y vigilancia asignadas al Presidente de la República se ejecuten por medio de organismos de carácter administrativo como las superintendencias, no infringe el ordenamiento superior pues, como lo ha expresado la Corte, es imposible que dicho funcionario pueda realizar directa y personalmente todas y cada una de las funciones que el constituyente le ha encomendado, de manera que bien puede la ley delegar algunas de sus atribuciones en otras entidades administrativas, siempre y cuando no se trate de funciones que, según la Constitución, no puedan ser objeto de delegación.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Funciones

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Objetivos de la inspección, vigilancia y control

Los objetivos que se buscan a través de las actividades de inspección, vigilancia y control,

por parte de la Superintendencia son: la eficiencia en la obtención, aplicación y utilización de todos los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud, como la oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia, cobro y utilización de los mismos; el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la prestación de los servicios de salud por parte de las entidades públicas y privadas del sector salud; la cabal, oportuna y eficiente explotación de los arbitrios rentísticos que se obtengan de los monopolios de loterías, beneficencias que administren loterías, sorteos extraordinarios, apuestas permanentes y demás modalidades de juegos de suerte y azar; y la adopción de medidas encaminadas a permitir que los entes vigilados centren su actividad en la solución de sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un crecimiento adecuado de las mismas.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Vigilancia y control/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Potestad sancionatoria

La vigilancia y control se dirige asegurar la prestación oportuna, permanente y eficiente del servicio de seguridad social en salud y a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen exclusivamente para tales fines, como lo ordena el inciso quinto del artículo 48 superior que señala: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.” Para hacer efectivos estos propósitos se le asignan a la Superintendencia Nacional de Salud una serie de funciones y facultades, que están expresamente señaladas en el artículo 5 del decreto 1259 de 1994, entre ellas, la potestad sancionatoria.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Integración/PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Alcance/PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Alcance

El principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición. Así las cosas, “el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la

representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL O DISCIPLINARIA-Finalidad

La finalidad del principio de legalidad en materia penal o disciplinaria es la de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de las personas que puedan resultar implicadas en un proceso de esa índole.

PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO-Principios penales no aplicables con igual rigidez y rigurosidad/DERECHO PENAL EN EL CAMPO ADMINISTRATIVO-No total aplicabilidad de garantías

Los principios que rigen en materia penal no son aplicables con la misma rigidez y rigurosidad al proceso administrativo disciplinario, de ahí que la Corte haya señalado en reiterada jurisprudencia, que los principios que rigen el derecho penal son aplicables mutatis mutandi al derecho disciplinario, lo cual encuentra justificación en la naturaleza y fines de uno y otro. “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.”

NORMA PENAL Y NORMA DISCIPLINARIA-Distinción

TIPICIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Flexibilidad/FALTA ADMINISTRATIVA-Flexibilidad de tipicidad respecto de exigibilidad en penal

En punto concreto a la tipicidad exigida en materia disciplinaria, considera la Corte que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Funciones y facultades/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Imposición de multas sucesivas

PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Expedición de decreto extraordinario

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objeto

Mediante el mecanismo de las facultades extraordinarias el legislador ordinario traslada en forma temporal y respecto de asuntos específicos no prohibidos por la Constitución, la función legislativa que le es propia, al Presidente de la República, quien cumple lo ordenado por el Congreso por medio de decretos con fuerza de ley.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Aspectos de norma sancionatoria

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Conducta que da lugar a la sanción

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Sanción por desobedecimiento de instrucciones y órdenes

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Imposición de sanciones administrativas

Las instrucciones y órdenes que pueden dan lugar a la imposición de la sanción no pueden ser sino únicamente las proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus competencias, se relacionen con el cumplimiento de las funciones a ella asignadas y se dirijan a hacer efectivos los objetivos que se buscan satisfacer con la inspección, vigilancia y control que a esa entidad le compete ejercer respecto de las entidades o personas que prestan el servicio público de salud. Y no puede ser de otra manera, pues en un Estado de derecho, como lo es el nuestro, todos los actos del poder deben ser regulados por la ley y desarrollarse dentro de esos cauces legales. No se olvide que los funcionarios públicos no pueden ejercer actos distintos de los que le impone la Constitución y la ley y, en caso de hacerlo, responden tanto por omisión como por extralimitación de sus funciones.

SUPERINTENDENCIA-Imposición de sanciones arbitrarias o ilegales

ADMINISTRACION EN MATERIA DE POTESTAD SANCIONADORA-Sujeción a la Constitución/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION

La potestad sancionatoria de la administración debe siempre desarrollarse con total respeto del ordenamiento supremo y, por ende, de los derechos fundamentales del implicado. De esta manera la sanción que se imponga debe ser la consecuencia de un proceso recto, transparente, imparcial en el que se haya demostrado plenamente la comisión de la falta y se haya garantizado el pleno y efectivo ejercicio del derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, por parte del implicado, y todos los demás que rigen el debido proceso.

DEBIDO PROCESO POR SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Imposición de sanciones

La Superintendencia Nacional de Salud está obligada a garantizar el debido proceso al ejercer la potestad sancionatoria porque la Constitución así lo impone. No se trata solamente de pedir explicaciones, sino de adelantar un procedimiento en el que se de oportunidad al implicado de ejercer su defensa y de impugnar las decisiones que se dicten en su contra, como de ejercer los demás derechos que integran el debido proceso.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Alcance

El sentido y alcance del principio de igualdad, como lo ha reiterado esta corporación, “no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la

desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes. La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta."

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Distinción entre discriminación y disparidad de trato

El principio de igualdad supone la comparación de dos situaciones que se encuentran en un mismo plano y, por consiguiente, merecen ser tratadas en idéntica forma. En consecuencia, es necesario distinguir las discriminaciones de las disparidades de trato, pues para que exista una discriminación es necesario que se trate de supuestos iguales y de regulaciones desiguales, de tal manera que regulaciones diversas de supuestos diversos no serían discriminatorias. La discriminación que viola el principio de igualdad puede darse tanto por la regulación diferente de supuestos iguales o análogos, como por la igual regulación de supuestos distintos.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterio de razonabilidad

El principio de igualdad está íntimamente ligado al criterio de razonabilidad de las diferenciaciones, de manera que si la diferencia que se establece es razonable y proporcionada no se violaría tal principio y, a contrario sensu, cuando la diferencia que no es razonable o no tiene razón de ser, se incurriría en discriminación, evento en el cual se violaría el citado principio.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA DE POTESTAD SANCIONADORA DE SUPERINTENDENCIA-No vulneración por distinción en funciones, asuntos y finalidad/POTESTAD SANCIONADORA DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y SUPERINTENDENCIA-Distinción en funciones, asuntos y finalidad

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Competencia

A la Superintendencia Nacional de Salud le compete en términos generales, inspeccionar, vigilar y controlar a las personas o entidades públicas y privadas, que prestan el servicio de salud o manejan recursos destinados al servicio de seguridad social en salud, con el fin de que dicho servicio se preste en forma permanente, oportuna, con calidad, eficiencia y eficacia, y que los recursos destinados a la seguridad social se utilicen únicamente con ese destino.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Competencia

A la Superintendencia Bancaria, por el contrario, le compete ejercer la inspección, vigilancia y control de las personas que realicen la actividad financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, cuya finalidad es la de velar por la adecuada prestación del servicio

financiero, para que éste se realice en condiciones de seguridad, transparencia, eficiencia y con la debida seguridad para no defraudar la confianza del público.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Protección de la salud

Cabe agregar que la Superintendencia de Salud, mediante el ejercicio de sus competencias, busca garantizar la protección de un derecho fundamental de carácter esencial para toda persona humana: la salud.

LEY ORDINARIA-Regulación de funciones públicas/LEY ORDINARIA-Regulación de funciones de inspección, vigilancia y control

LEY MARCO-No inclusión de regímenes disciplinarios administrativos o penales/LEY MARCO-No inclusión de infracción de la actividad financiera

Los regímenes disciplinarios administrativos o penales no deben incluirse en leyes marco pues la naturaleza misma de esos ordenamientos no permitiría hacerlo, ya que en ellos se consagran simplemente pautas, criterios u objetivos generales a los cuales debe someterse el Gobierno al expedir las regulaciones que en tales materias le corresponde dictar. De ahí que la Corte haya afirmado que "sería inadmisible la tesis según la cual las infracciones en la actividad financiera deben ser objeto de una ley marco, pues la ley únicamente indicaría las pautas generales, mientras que correspondería al Gobierno establecer en concreto esas infracciones, lo cual obviamente contradice el principio de legalidad punitiva, que el actor mismo defiende."

Referencia: expediente D-3428

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 23 y los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5, y el numeral 8 del artículo 7 del Decreto 1259 de 1994, "por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud".

Actor: Guillermo Francisco Reyes González

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González demandó el numeral 23 y los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5 y el numeral 8° del artículo 7 del Decreto-Ley 1259 de 1994, "por el cual se reestructura la

Superintendencia Nacional de Salud".

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. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41406 de 24 de junio de 1994, y se subraya la parte demandada.

"Decreto Ley 1259 de 1994

(20 de junio)

por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud

El Presidente de la República de Colombia

en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 2° del artículo 248 de la ley 100 de 1993,

DECRETA:

(…)

Artículo 5. Funciones y facultades de la Superintendencia Nacional de Salud. Los objetivos antes señalados los desarrollará la Superintendencia Nacional de Salud mediante el ejercicio y desarrollo de las siguientes funciones y facultades:

(…)

23. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción a favor del Tesoro Nacional, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia. Esta facultad excluye conforme a las disposiciones legales a los funcionarios de elección popular;

24. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones:

a. Amonestación escrita;

b. Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, entre cien (100) y mil (1000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, y

c. Multas sucesivas a las entidades y organismos vigilados hasta por una suma equivalente a diez mil (10000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de

expedición de la resolución sancionatoria.

Artículo 7. Funciones del Superintendente Nacional de Salud. Al Superintendente Nacional de Salud le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(…)

8. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento “.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las normas acusadas vulneran los principios de igualdad y de legalidad, consagrados en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 6, 13 y 29 de la Constitución, por las razones que a continuación se resumen.

1. Respecto del numeral 23 del artículo 5 señala que entre las garantías sustanciales y procesales del debido proceso se encuentra el principio de legalidad, en virtud del cual corresponde al legislador determinar o describir, en forma abstracta y objetiva, la conducta constitutiva de la infracción penal o disciplinaria y señalar su correspondiente sanción.

El principio de legalidad, que prefigura la infracción y la sanción, tiene desarrollo específico en la tipicidad. Esta figura exige la concreción de una prescripción normativa, en la que se defina en forma clara, precisa y suficiente la conducta ilícita, así como la correspondiente sanción. Según la Corte, “uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada”.

Otra de las garantías consagradas en el artículo 29 superior, es que toda actuación judicial o administrativa dirigida a determinar responsabilidades o a afectar derechos de un individuo o de terceros determinados o indeterminados, debe adelantarse con arreglo a un procedimiento que debe estar dotado de mecanismos eficientes que garanticen el derecho de los interesados a ser escuchados durante el proceso. Este derecho atiende a la eficacia y legitimidad de la administración de justicia, en cuanto contribuye y facilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa y con la debida contradicción y participación de los afectados.

Después de citar la sentencia C-1161 de 2000, el demandante sostiene que el debido proceso rige toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que los principios del derecho penal se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de la actividad sancionadora del Estado. Y agrega que en dicho fallo se consideró violatoria de la Carta la facultad asignada al Superintendente Bancario para imponer sanciones, por violación no sólo de normas legales sino también en supuestos desarrollados o creados a través de los conceptos o circulares que le compete expedir como autoridad de inspección y vigilancia. Razón por la cual en dicha oportunidad se declaró la inexequibilidad del artículo 52 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto ley 663 de 1993).

Según el actor, dicha potestad sancionatoria, aún más amplia, está consagrada en los numerales acusados, toda vez que facultan al Superintendente Nacional de Salud para

sancionar a los funcionarios allí especificados, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que él imparta. Esto permite que el Superintendente desconozca el principio de legalidad y se rija por un criterio eminentemente subjetivo y discrecional, "que raya en abuso de autoridad, y aún, de exceso o desviación de poder, cuando sus atribuciones no están claramente definidas ni determinadas en la ley, como así lo exige la norma superior, y así lo ha enfatizado la Corte Constitucional". Para sustentar lo anterior, expone varias hipótesis en que se podrían presentar dichos abusos por parte del Superintendente, amparado, según el actor, en un "manto de aparente legalidad".

2. En cuanto a los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5 considera que violan el principio de igualdad, en la medida en que consagra un tratamiento discriminatorio frente a las regulaciones que otras disposiciones legales establecen para la imposición de sanciones a entidades vigiladas por el Estado. En el sector de la salud existen entidades que son vigiladas por la Superintendencia Bancaria (compañías aseguradoras) mientras que otras son vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud (entidades de medicina prepagada). La violación del principio de igualdad se presenta en la forma de tasar las sanciones que impone una y otra superintendencia, pues mientras el desconocimiento de una orden de la Supersalud implica la imposición de una multa que puede llegar a ascender a los 1.000 salarios mínimos legales, la misma conducta por parte de una aseguradora implica una sanción máxima apenas de $60.000.000 impuesta por la Superbancaria.

A su juicio, se debería aplicar una sola regla para la tasación de las sanciones, tratándose de unos solos sujetos, para evitar que los particulares deban asumir dicho trato discriminatorio. La facultad sancionatoria resulta desproporcionada e injustificada, al aplicarse distintamente a dos competidores que venden productos sustitutos, por cuanto las entidades de medicina prepagada también son aseguradoras, como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-176/96. Entonces al no recibir el mismo trato por parte de la ley y las autoridades, que se evidencia en la imposición de sanciones más severas, se vulnera el derecho a la igualdad de las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud.

Por lo anterior, el demandante solicita a la Corte que profiera una sentencia integradora en la cual determine que las sanciones que se prevén para las empresas de medicina prepagada y, en general, todas aquellas cobijadas bajo los supuestos de los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5 del decreto 1259/94, no pueden ser superiores o más gravosas que las previstas para otras entidades que ejercen la función aseguradora, consagradas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

3. En cuanto a los numerales 23 y 24 en lo acusado, del artículo 5, y el numeral 8 del artículo 7, dice que violan también el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, al regular por medio de decreto con fuerza de ley un tema que es propio de una ley marco, en consecuencia, corresponde al Congreso regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora ya que las entidades de medicina prepagada manejan recursos captados del público; "por este motivo, es evidente que corresponde al Congreso expedir las normas generales y señalar los objetivos y criterios en los que debe basar el Gobierno su regulación, siendo parte esencial el régimen sancionatorio no sólo en cuanto a la descripción del tipo o hipótesis legal, sino también en relación con la correspondiente sanción y, por ende,

consecuencia jurídica."

Para terminar, señala que los preceptos demandados vulneran el artículo 150, numeral 23 de la Carta, según el cual corresponde al Congreso expedir las leyes que regulen el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, puesto que las entidades promotoras de salud y las de prepago prestan un servicio público "entonces, en la medida en que las circulares o instrucciones de la autoridad de inspección y vigilancia imponen por regla general, deberes o restricciones, es más que evidente que por esta vía se afectan las funciones que se les han encomendado por ley a las categorías institucionales antes mencionadas."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud

El ciudadano James Hares Chaid Franco Gómez, obrando como apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, intervino en este proceso para solicitar a la Corte, que declare la constitucionalidad de la normas acusadas, con base en los siguientes argumentos.

El Congreso de la República autorizó expresamente al Gobierno Nacional, a través del artículo 248 de la ley 100 de 1993, para modificar las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de hacer eficaces las funciones propias de policía administrativa, función que debe contar con mecanismos coercitivos sobre las personas vigiladas, que le permitan a este ente hacer efectivos, a su vez, los mandatos constitucionales del servicio público de salud, vinculado a la seguridad social. Sin estas facultades, la potestad de policía administrativa en cabeza de la superintendencia sería inocua, lo cual generaría un caos en la prestación de dicho servicio público.

Las normas acusadas respetan a cabalidad el debido proceso, por cuanto garantizan el principio según el cual la norma que sanciona una conducta debe ser anterior al hecho que se sanciona. En su criterio, la demanda desconoce el principio de la buena fe, consagrado en el artículo 83 superior, pues las actuaciones de la administración se presumen ajustadas a la Constitución y la ley y, hasta el momento, no se ha demostrado que la Superintendencia haya cumplido su función de policía administrativa por fuera de estos mandatos.

En este orden de ideas, reitera, se garantiza el debido proceso en la medida en que, si la entidad vigilada no considera ajustada a derecho la sanción impuesta, puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para demandar el acto sancionatorio y si es el caso, solicitar la suspensión provisional del mismo. De igual forma, si con la actuación administrativa se están vulnerando derechos fundamentales, la entidad vigilada cuenta con la posibilidad de interponer una acción de tutela para la protección de aquellos.

Sobre la violación del principio de igualdad, el interviniente considera que la distinción normativa en el trato sancionatorio desigual que reciben las empresas de medicina prepagada respecto de las compañías aseguradoras, obedece a la naturaleza disímil del servicio que prestan unas y otras. Las primeras prestan directamente el servicio de salud a través de una actividad económica organizada para explotar dicho servicio público, en la

modalidad de obligaciones de medio, por lo que deben tener un mayor control y posibilidad de sanción mucho más gravosa. Las segundas, en cambio, venden seguros para el pago de servicios de salud, no tienen una actividad económica organizada para prestar dicho servicio y se obligan a prestar una obligación de garantía, por lo que no requieren el mismo control que aquellas.

Por lo tanto, se justifica la diferenciación en la aplicación de sanciones, en vista de que se trata de obligaciones de diferente naturaleza las que deben cumplir unas y otras empresas (de medio y de garantía) y, por ende, son igualmente diversas las condiciones jurídicas de cada compromiso contractual.

2. Intervención del Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, obrando como apoderado del Ministerio de Salud, intervino en este proceso solicitando a la Corte la declaración de constitucionalidad de la normas acusadas. Son éstos los apartes más relevantes de su intervención.

El avance del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el fortalecimiento institucional, exigen que la misión de la Superintendencia Nacional de Salud adquiera una dimensión especial como órgano de control, para lo cual debe contar con una serie de instrumentos y recursos que le permitan cumplir de manera eficiente con su cometido institucional, como es el de velar por que el servicio público esencial de salud se preste con responsabilidad, eficiencia, oportunidad y calidad por las entidades públicas y privadas encargadas de ello.

En desarrollo de sus funciones, le corresponde a dicha superintendencia, por mandato legal, adelantar las investigaciones de carácter administrativo por la violación de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud o por las irregularidades que se presenten en relación con la prestación del referido servicio público.

De conformidad con el artículo 365 de la Constitución, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y dichos servicios están sometidos al régimen jurídico que determine la ley. Las normas impugnadas, contenidas en el decreto 1259 de 1994, tienen como finalidad específica procurar la vigilancia del Sistema de Seguridad Social en Salud y, especialmente, pretenden el mejoramiento de la prestación del servicio a la comunidad. La naturaleza del servicio permite articular coherentemente al sector de la salud, por lo que el Estado se obliga de una parte, a garantizar el acceso universal a los servicios de salud y por la otra, a ejercer sobre estos mismos la vigilancia y el control adecuados. Para ello, está revestido de facultades exorbitantes que le permiten afectar la libertad de los individuos.

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, considera el interviniente que una es la materia que controla, investiga y sanciona la Superintendencia Nacional de Salud, y otra distinta la que es objeto de vigilancia por la Superintendencia Bancaria, por lo que las sanciones impuestas no pueden ser iguales.

Finalmente, aduce que las posibles hipótesis de violación de la ley por parte del Superintendente Nacional de Salud al imponer sanciones, no pueden servir de fundamento de una demanda de inconstitucionalidad, pues tales argumentos no son razones para

demostrar la violación directa o indirecta de una norma superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2523 recibido el 20 de abril de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Cuando la Supersalud impone una sanción a los entes vigilados por desobedecer una orden o instrucción por ella dada, no se vulnera el principio de legalidad, por que es el mismo legislador quien la faculta para que en ejercicio de sus funciones efectúe los requerimientos, advertencias y órdenes que demande la situación en particular, para el cumplimiento efectivo de sus funciones y la inobservancia de esas órdenes "debe tener una consecuencia, la que de hecho puede regularse directamente en ella."

En su criterio las normas demandadas no infringen el principio de igualdad pues no hay identidad de objeto y causa entre el contrato de seguro y el de medicina prepagada. El primero ampara siniestros en salud, y las empresas requieren una especial vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria, ya que ésta vigila el aspecto empresarial en sí mismo y no las condiciones materiales en que aquellas prestan el servicio. El segundo, en cambio, ampara los riesgos eventuales en la alteración de los estados de salud y puede ser prestado directa o indirectamente por la empresa de medicina prepagada, por ser una organización asistencial para prestar el servicio de salud y no una actividad financiera, en este caso la vigilancia está encaminada a velar por la calidad y efectividad del servicio que éstas prestan. Existiendo apenas una afinidad en el riesgo o siniestro que protegen, el legislador no tiene porqué aplicarle las mismas sanciones a unas y otras empresas.

El Procurador considera que los preceptos demandados tampoco violan el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta, por cuanto en ellas no se regulan actividades de tipo financiero, bursátil, asegurador o de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En dichos preceptos se le asignan funciones de policía administrativa a la Superintendencia Nacional de Salud, lo cual puede hacerse por medio de ley ordinaria y no marco como estima el actor. Tampoco se vulnera el numeral 23 del citado artículo 150, por cuanto las instrucciones y órdenes que imparte la Superintendencia no son normas generales que regulen la prestación del servicio público de salud, porque precisamente ellas están contenidas en la ley 100 de 1993 y el decreto 1259 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241-5 de la Constitución Política, por cuanto las

normas acusadas hacen parte de un Decreto con fuerza de ley, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. Planteamiento del problema

En esta oportunidad corresponde a la Corte decidir si el numeral 23 del artículo 5 del decreto 1259 de 1994, adolece de ambigüedad e indeterminación violatoria del principio de legalidad. Igualmente, debe analizar si las sanciones contenidas en los literales acusados del numeral 24 del mismo artículo, vulneran el derecho a la igualdad, en relación con las que impone la Superintendencia Bancaria a los sujetos a su vigilancia y control. Y finalmente, deberá decidir si el régimen sancionatorio consagrado en las disposiciones acusadas debe ser adoptado por ley marco.

3. El Sistema de seguridad social

De conformidad con el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social tiene en nuestro ordenamiento constitucional una doble connotación: por un lado, es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Y por el otro, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional.

La seguridad social, según esa misma disposición, puede ser prestada por entidades públicas o privadas, en la forma que determine la ley.

Dicho precepto superior guarda íntima relación con el artículo 49 ibidem, que establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y que éste debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Igualmente, dispone que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, como también fijar las políticas necesarias para la prestación de los mismos por entidades privadas.

La ley 100 de 1993 creó el denominado Sistema de Seguridad Social Integral que comprende los regímenes de pensiones, de salud, de riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

La finalidad del Sistema Integral de Seguridad Social, según se lee en el artículo 6 de la misma ley, es la de ordenar las instituciones y los recursos necesarios, para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema;

2. Garantizar las prestación de los servicios sociales complementarios allí establecidos;

3. Garantizar la ampliación de la cobertura del servicio hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficientes como campesinos,

indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

Teniendo como fundamento estos lineamientos procede la Corte a resolver la demanda.

4. La vigilancia y control de la seguridad social corresponde al Presidente de la República, labor que cumple por intermedio de la Superintendencia de Salud.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 189-22 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos", entre ellos, el de seguridad social en materia de salud, lo cual cumple por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud, organismo de carácter técnico, creado por la ley, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (decreto 1259/94 art. 1). Estas entidades ejercen las citadas funciones bajo la orientación y dirección del Presidente y deben actuar con estricta sujeción a las normas constitucionales y legales, pues es competencia privativa del legislador no sólo expedir las normas a las cuales debe ceñirse el Gobierno para el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control (art. 150-8 C.P.), sino también las que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (arts. 150-23, 365).

Que las funciones de inspección y vigilancia asignadas al Presidente de la República se ejecuten por medio de organismos de carácter administrativo como las superintendencias, no infringe el ordenamiento superior pues, como ya lo ha expresado la Corte, es imposible que dicho funcionario pueda realizar directa y personalmente todas y cada una de las funciones que el constituyente le ha encomendado, de manera que bien puede la ley delegar algunas de sus atribuciones en otras entidades administrativas, siempre y cuando no se trate de funciones que, según la Constitución, no puedan ser objeto de delegación.

"Como surge del propio texto de la Carta, las mentadas funciones se han encomendado al Presidente de la República y, siendo evidente que no le es posible a quien es jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, asumir directa y personalmente su cumplimiento, es obvio que la ley, en desarrollo de la Constitución Política, puede prever el adelantamiento de las labores inherentes a esa atribución presidencial por organismos especializados capaces de efectuarlas con la eficacia y la exhaustividad requeridas, pues de otro modo los propósitos superiores quedarían desvirtuados al tornarse nugatorias las aludidas funciones presidenciales y, por contera, las que en los asuntos económicos atañen al Estado, merced a expresa disposición constitucional.

(…) importa destacar que las funciones de inspección, vigilancia y control a las que se acaba de hacer referencia, deben llevarse a cabo por las superintendencias encargadas, bajo la orientación del Presidente de la República que es el titular de las respectivas competencias y, en todo caso, con absoluto ceñimiento a las pautas contenidas en la ley, ya que el numeral 24 del articulo 189 de la Constitución Política ordena que el ejercicio de las funciones allí consagradas se efectúe 'de acuerdo con la ley' y en armonía con ese mandato, el articulo 150-8 superior otorga al Congreso la facultad de 'Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución'."1

Pues bien: la Superintendencia Nacional de Salud, según el artículo 4 del decreto 1259/94, ejerce entre otras funciones, la inspección, vigilancia y control de los siguientes sujetos:

– Los que tienen a su cargo la gestión de recursos públicos, destinados a la prestación de servicios en el Sistema de seguridad Social en salud.

– El Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y las demás entidades vinculadas a la administración de recursos originados en seguros de salud obligatorios.

– Las Entidades Promotoras de Salud.

– Las entidades que presten servicios de medicina prepagada.

– Las instituciones prestadoras de servicios de salud, que integran los subsectores oficial y privado del sector salud, así como de otros sectores cualquiera sea su naturaleza y denominación.

– Las Cajas de Compensación Familiar, en cuanto estén autorizadas para la prestación de servicios de salud y exclusivamente respecto de esta actividad, conforme las disposiciones sobre la materia, respetando su régimen legal, sistema financiero y autonomía administrativa.

– Las Cajas, Fondos, entidades o empresas de Previsión y Seguridad Social.

– Los que exploten, administren o gestionen, bajo cualquier modalidad, el monopolio de loterías, apuestas permanentes y demás modalidades del juego de suerte y azar.

– Las empresas o fábricas productoras de licores, cervezas, sifones e importadores de cervezas y sifones.

– Las entidades oficiales o privadas que recauden, administren o transfieran los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos con destino a la prestación de servicios de salud.

– El fondo de Solidaridad y garantía, y

– Los empleadores como aportantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Los objetivos que se buscan a través de las actividades de inspección, vigilancia y control, por parte de la citada Superintendencia son: la eficiencia en la obtención, aplicación y utilización de todos los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud, como la oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia, cobro y utilización de los mismos; el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la prestación de los servicios de salud por parte de las entidades públicas y privadas del sector salud; la cabal, oportuna y eficiente explotación de los arbitrios rentísticos que se obtengan de los monopolios de loterías, beneficencias que administren loterías, sorteos extraordinarios, apuestas permanentes y demás modalidades de juegos de suerte y azar; y la adopción de medidas encaminadas a permitir que los entes vigilados centren su actividad en la solución de sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un crecimiento adecuado de las mismas.

Así las cosas, la vigilancia y control, en este caso, se dirige asegurar la prestación oportuna, permanente y eficiente del servicio de seguridad social en salud y a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen exclusivamente para tales fines, como lo ordena el inciso quinto del artículo 48 superior que señala: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”

Para hacer efectivos estos propósitos se le asignan a la Superintendencia Nacional de Salud una serie de funciones y facultades, que están expresamente señaladas en el artículo 5 del decreto 1259 de 1994, entre ellas, la potestad sancionatoria consagrada en los numerales 23, 24 literales b) y c), que son objeto de acusación en este proceso pues, a juicio del actor, vulneran los principios de legalidad, igualdad y otras disposiciones constitucionales.

5. El principio de legalidad en materia administrativa disciplinaria

El principio de legalidad, como parte integrante del debido proceso, está consagrado en el artículo 29 del Estatuto Superior, en estos términos: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. La Declaración Universal de Derechos humanos (arts. 9, 10 y 11) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (arts 9-3-4, 14 y 15) lo incluye entre las garantías y derechos de todo procesado.

Dicho principio que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición.

Así las cosas, “el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal, que, como lo ha dicho la Corte, por sus características “…deben estar precedidas de un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir una elaboración más democrática (…) el de tipicidad “implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente predeterminadas.”2

Por otro lado, exige la Constitución que la ley en la que se consagren tales materias debe ser previa o preexistente al acto que se imputa, esto es, que debe existir con anterioridad a la ocurrencia del hecho que se considera ilegal o ilícito.

La finalidad del principio de legalidad en materia penal o disciplinaria es entonces, la de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de las personas que puedan resultar implicadas en un proceso de esa índole.

Los principios que rigen en materia penal no son aplicables con la misma rigidez y rigurosidad al proceso administrativo disciplinario, de ahí que la Corte haya señalado en reiterada jurisprudencia, que los principios que rigen el derecho penal son aplicables mutatis mutandi al derecho disciplinario3, lo cual encuentra justificación en la naturaleza y fines de uno y otro. "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido."4

Diferenciación que en reciente pronunciamiento se explicó en estos términos:

"La razón de ser de esa diferencia se encuentra en la naturaleza misma de las normas penales y las disciplinarias. En las primeras, la conducta reprimida usualmente es autónoma. En el derecho disciplinario, por el contrario, por regla general los tipos no son autónomos, sino que remiten a otras disposiciones en donde está consignada una orden o una prohibición. Esta diferencia ha sido comentada por la doctrina especializada en los siguientes términos: 'Las normas penales no prohiben ni ordenan nada, sino que se limitan a advertir que determinadas conductas llevan aparejada una pena. Los tipos sancionadores administrativos, por el contrario, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o prohibición del pretipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento, es decir una reproducción de textos en doble tipografía'".5

Y en punto concreto a la tipicidad exigida en materia disciplinaria, considera la Corte que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica.

"La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legales de las

conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el convenio Europeo de Derechos Humanos."6

En el numeral 23 del artículo 5 del decreto 1259 de 1994, que es objeto de acusación, se autoriza a la Superintendencia Nacional de Salud, para imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección, vigilancia y control, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales, vigentes a la fecha de la sanción, a favor del Tesoro Nacional, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia. Disposición que, como ya se ha indicado, es considerada por el actor como violatoria del principio de legalidad.

En primer lugar advierte la Corte que la disposición demandada respetó el principio de reserva legal, pues ella forma parte de un decreto ley, esto es, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, concretamente, de las que le confirió el Congreso en el numeral 2 del artículo 248 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, resulta obvio afirmar que cuando el Presidente actúa en cumplimiento de facultades extraordinarias lo hace como legislador excepcional.

Mediante el mecanismo de las facultades extraordinarias el legislador ordinario traslada en forma temporal y respecto de asuntos específicos no prohibidos por la Constitución, la función legislativa que le es propia, al Presidente de la República, quien cumple lo ordenado por el Congreso por medio de decretos con fuerza de ley. Ante esta circunstancia, no le asiste razón al actor pues en el presente caso, no se ha vulnerado el principio de reserva legal, ya que el decreto acusado parcialmente, fue expedido por el legislado extraordinario.

En segundo lugar, considera la Corte que tampoco se viola el principio de tipicidad, por cuanto en dicho precepto se señalan claramente todos los aspectos que debe contener una norma sancionatoria, como se verá en seguida.

– Los sujetos que pueden ser objeto de la sanción allí consagrada están expresamente enunciados y lo son las instituciones sobre las cuales la Superintendencia Nacional de Salud ejerza funciones de inspección y vigilancia, las cuales están taxativamente enunciadas en el artículo 4 del decreto parcialmente demandado (1259/94) que se transcribió en párrafos anteriores, como también los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas.

– La sanción que ha de imponerse a quienes incurran en el comportamiento punible está igualmente determinada, indicándose la cuantía de la misma, a saber: multas sucesivas hasta de mil salarios mínimos legales vigentes al momento de imponer la sanción.

– La conducta o comportamiento que da lugar a la imposición de la sanción también se encuentra nítidamente descrita, y consiste en el desobedecimiento de las instrucciones y órdenes que imparte la Superintendencia Nacional de Salud. Las expresiones "instrucciones y

órdenes” deben entenderse conforme al uso general y ordinario de las palabras. Instrucción, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es el “conjunto de reglas o advertencias para algún fin”; “reglamento en que predominan las disposiciones técnicas y explicativas para el cumplimiento de un servicio administrativo”. Orden es una “regla o mandato”.

*

Si a los sujetos a la vigilancia y control de la Superintendencia de Salud se les imponen unos deberes y obligaciones por parte de esa entidad con el único fin de lograr la eficiencia, calidad, oportunidad y permanencia en la prestación del servicio público de salud, resulta apenas obvio, que se le autorice a esa misma entidad para imponer sanciones de naturaleza administrativa a quienes no cumplan sus mandatos, como medio de coerción ideado por el legislador, que se muestra razonable y proporcionado para ese fin.

Sin embargo, considera el demandante que esta norma se podría prestar para abusos y arbitrariedades por parte de la Superintendencia, pues cualquier instrucción u órden podría dar lugar a sanción, a lo cual habría que responder en forma categórica, que la presunta aplicación indebida por parte de las autoridades de una norma legal no es causal de inconstitucionalidad.

Las instrucciones y órdenes que pueden dan lugar a la imposición de la sanción contenida en el numeral 23 del artículo 5 del decreto 1259 de 1994, materia de acusación, no pueden ser sino únicamente las proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus competencias, se relacionen con el cumplimiento de las funciones a ella asignadas y se dirijan a hacer efectivos los objetivos que se buscan satisfacer con la inspección, vigilancia y control que a esa entidad le compete ejercer respecto de las entidades o personas que prestan el servicio público de salud. Y no puede ser de otra manera, pues en un Estado de derecho, como lo es el nuestro, todos los actos del poder deben ser regulados por la ley y desarrollarse dentro de esos cauces legales. No se olvide que los funcionarios públicos, tal como lo establece el artículo 6 de la Constitución, no pueden ejercer actos distintos de los que le impone la Constitución y la ley y, en caso de hacerlo, responden tanto por omisión como por extralimitación de sus funciones.

En la sentencia C-1161 de 2000, a que alude el demandante, la Corte al analizar una norma similar a la que hoy se acusa, en la que se conferían atribuciones a la Superintendencia Bancaria para sancionar a los sujetos sobre los cuales ella ejerce inspección, vigilancia y control, por violar la ley o los reglamentos, la cual era considerada ambigua por el actor. Esta corporación respondió la acusación con los siguientes argumentos, los cuales resultan aplicables al presente caso. Dijo la Corporación:

“¿Significa lo anterior que la expresión ‘de alguna ley o reglamento’ debe ser retirada del ordenamiento, debido a su ambigüedad? La Corte considera que no, pues una interpretación sistemática de ese aparte permite no sólo conferirle un sentido razonable, sino que posibilita superar ambigüedades. Así es obvio, que si esas sanciones son impuestas por la superintendencia Bancaria, entonces debe tratarse de intervenciones de esa entidad en

ejercicio de su labor básica de policía administrativa, en virtud de la cual, le corresponde inspeccionar, vigilar y controlar a las entidades que manejen recursos captados del público, de conformidad con las normas legales pertinentes, como los artículos 325 y ss del EOSF, que definen la naturaleza, los objetivos, las funciones y las facultades de esa superintendencia. Por ello la Corte entiende que debe tratarse de leyes o reglamentos que operen en ese ámbito. Así, en cuanto a las leyes, deben ser únicamente aquellas que se refieran explícitamente a las labores de esos funcionarios. Y en cuanto a los reglamentos, a fin de respetar el principio de legalidad, para la Corte es claro que debe tratarse de los reglamentos por medio de los cuales el Presidente, en desarrollo de sus facultades constitucionales, y de conformidad con la correspondiente ley marco, regula y ejerce la intervención en ese sector. Y obnviamente no deben entenderse incluidos dentro de esos reglamentos las circulares o conceptos emitidos por la Superintendencia Bancaria."7

Si se aceptara el argumento del actor sobre la supuesta arbitrariedad de la Superintendencia, sería tanto como afirmar que las autoridades actúan de mala fe en el desarrollo de sus funciones o en la aplicación de las normas legales, y ello no encuentra sustento constitucional, por el contrario, la Carta exige que las actuaciones de las autoridades públicas se ciñan a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las actuaciones. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe cumplirse con fundamento en principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y con total acatamiento de los preceptos constitucionales y legales, para así lograr el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (arts. 2, 83 y 209 C.P.). "La Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esto significa que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede."8

Si el Superintendente o sus funcionarios actúan por fuera de los principios que rigen la función pública imponiendo sanciones arbitrarias o ilegales, es obvio, que la decisión respectiva puede ser acusada ante la jurisdicción contencioso administrativa, como bien lo señala uno de los intervinientes, e inclusive, se puede interponer la acción de tutela si con tal decisión se amenazaron o vulneran derechos constitucionales fundamentales, además de las investigaciones disciplinarias o penales que contra esos funcionarios podrían adelantar las autoridades competentes.

La potestad sancionatoria de la administración debe siempre desarrollarse con total respeto del ordenamiento supremo y, por ende, de los derechos fundamentales del implicado. De esta manera la sanción que se imponga debe ser la consecuencia de un proceso recto, transparente, imparcial en el que se haya demostrado plenamente la comisión de la falta y se haya garantizado el pleno y efectivo ejercicio del derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, por parte del implicado, y todos los demás que rigen el debido proceso.

“Los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución tienen como finalidad preservar el debido proceso como garantía de la libertad del ciudadano. La presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa. Las garantías materiales que protegen la libertad de la persona priman sobre las meras consideraciones de la eficacia de la administración.

Si al procedimiento judicial, instancia imparcial por excelencia, son aplicables las reglas de un proceso legal justo, a fortiori deben ellas extenderse a las decisiones de las autoridades administrativas, en las cuales el riesgo de arbitrariedad es más alto y mayor la posibilidad de “manipular” – mediante la instrumentación personificada – el ejercicio del poder.

Toda persona tiene derecho a que antes de ser sancionada se lleve a cabo un procedimiento mínimo que incluya la garantía de su defensa. La sola exigencia de una certificación secretarial o de la declaración de dos o más testigos presenciales para sancionar al acusado, prescindiendo de que éste pueda contradecir la veracidad de las pruebas, constituye una acción unilateral de la administración contraria al estado de derecho democrático y participativo y a la vigencia de un orden jurídico justo.

La prevalencia de los derechos inalienables de la persona humana (CP art. 5), entre los que se encuentra la libertad personal, desplaza la antigua situación de privilegio de la administración y la obliga a ejercer las funciones públicas en conformidad con los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es precisamente la garantía de eficacia de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución (CP art. 2). En consecuencia, las sanciones administrativas impuestas de plano, por ser contrarias al debido proceso (CP art. 29), están proscritas del ordenamiento constitucional”.3

En este orden de ideas, la Superintendencia Nacional de Salud está obligada a garantizar el debido proceso al ejercer la potestad sancionatoria, no sólo porque la norma demandada así lo consagra al señalar que debe solicitar previamente explicaciones a los representantes de las instituciones investigadas, administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, sino por que la Constitución así lo impone (art. 29). Sin embargo, debe aclarar la Corte en este punto, que no se trata solamente de pedir explicaciones, sino de adelantar un procedimiento en el que se de oportunidad al implicado de ejercer su defensa y de impugnar las decisiones que se dicten en su contra, como de ejercer los demás derechos que integran el debido proceso.

Por estas razones, considera la Corte que el numeral 23 del artículo 5 del decreto 1259/94, no vulnera el artículo 29 superior y, por tanto, será declarado exequible, pues es claro que las instrucciones u órdenes que dan origen a la sanción allí señalada, son aquellas que se relacionen con las funciones asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud o a hacer efectivos los objetivos primordiales que se buscan satisfacer con la labor de inspección, vigilancia y control que a ella le compete desarrollar.

6. El numeral 24 del artículo 5 del decreto 1259/94. Principio de igualdad.

A juicio del demandante, las sanciones de multa contenidas en los literales b) y c) del precepto legal antes citado, violan el principio de igualdad al consagrar “un tratamiento discriminatorio , no justificado objetiva ni razonablemente en favor de aquellas entidades o empresas vigiladas por la superintendencia Bancaria, a la hora de ser objeto de sanciones por parte de la entidad de inspección y vigilancia, frente al rigor y tamaño de las sanciones que impone la Superintendencia de salud a las entidades, también aseguradoras, de medicina prepagada´”, pues mientras el desconocimiento por parte de una entidad de medicina prepagada a una orden de la Supersalud implica la imposición de multa hasta de 1.000 salarios mínimos legales, la misma conducta por parte de la Superbancaria implica una sanción máxima de sesenta millones de pesos.

El sentido y alcance del principio de igualdad, como lo ha reiterado esta corporación, “no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes. La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta.”10

El principio de igualdad supone entonces, la comparación de dos situaciones que se encuentran en un mismo plano y, por consiguiente, merecen ser tratadas en idéntica forma. En consecuencia, es necesario distinguir las discriminaciones de las disparidades de trato, pues para que exista una discriminación es necesario que se trate de supuestos iguales y de regulaciones desiguales, de tal manera que regulaciones diversas de supuestos diversos no serían discriminatorias. La discriminación que viola el principio de igualdad puede darse tanto por la regulación diferente de supuestos iguales o análogos, como por la igual regulación de supuestos distintos.

El principio de igualdad está íntimamente ligado al criterio de razonabilidad de las diferenciaciones, de manera que si la diferencia que se establece es razonable y proporcionada no se violaría tal principio y, a contrario sensu, cuando la diferencia que no es razonable o no tiene razón de ser, se incurriría en discriminación, evento en el cual se violaría el citado principio.

A la Superintendencia Nacional de Salud, como se expresó al inicio de estas consideraciones, le compete en términos generales, inspeccionar, vigilar y controlar a las personas o entidades públicas y privadas, que prestan el servicio de salud o manejan recursos destinados al servicio de seguridad social en salud, con el fin de que dicho servicio se preste en forma permanente, oportuna, con calidad, eficiencia y eficacia, y que los recursos destinados a la seguridad social se utilicen únicamente con ese destino. A la Superintendencia Bancaria, por el contrario, le compete ejercer la inspección, vigilancia y

control de las personas que realicen la actividad financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, cuya finalidad es la de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, para que éste se realice en condiciones de seguridad, transparencia, eficiencia y con la debida seguridad para no defraudar la confianza del público. En síntesis: la Superintendencia de salud vigila lo relativo a la prestación del servicio de salud y la Superintendencia Bancaria controla la prestación del servicio financiero.

Por otra parte, cabe agregar que la Superintendencia de Salud, mediante el ejercicio de sus competencias, busca garantizar la protección de un derecho fundamental de carácter esencial para toda persona humana: la salud. Mientras que mediante la función de vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Bancaria se pretende proteger derechos de otro orden, generalmente económicos, razón que justifica aún más la diferencia en el monto de las sanciones que a cada una de esas entidades les compete imponer. La mala o deficiente prestación del servicio de salud puede ocasionar la muerte de una persona o causarle lesiones irreparables en su organismo, y si bien tales daños pueden ser reparados económicamente jamás habrá indemnización alguna que compense integralmente tales daños, lo que no se puede predicar cuando éstos son exclusivamente de carácter económico, pues la reparación en este último caso sí puede considerarse íntegra.

Así las cosas, no le asiste razón al actor pues los supuestos de comparación por el sugeridos son diversos y, por tanto, no podían ser regulados por el legislador en forma idéntica.

Ante esta circunstancia, la Corte procederá a declarar exequibles los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5 del decreto 1259/94, pero únicamente por el cargo aquí analizado.

7. El contenido de las normas acusadas no está incluido entre los asuntos que requiere de ley marco

Considera el demandante que los numerales 23 y 24-b-c del artículo 5, y el numeral 8 del artículo 7 del decreto 1259 de 1994 vulneran el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, “al regular por decreto ley un tema que es propio de una simple ley marco.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150-19 de la Constitución, corresponde al Congreso expedir las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a. Organizar el crédito público;

b. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República;

c. Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la Fuerza Pública;

f. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Las leyes que para estos efectos se expidan se denominan leyes marco o cuadro.

La regulación de dichas materias supone un reparto de competencia entre el Legislativo y el Ejecutivo, así: el Congreso, como legislador ordinario, dicta la ley señalando las pautas o parámetros generales que rigen el asunto respectivo y a los cuales debe someterse el Gobierno al ejercer sus competencias; y el Presidente de la República con fundamento en esos parámetros expide reglamentos destinados a regular en forma concreta y detallada cada uno de los temas antes enunciados.

La existencia de áreas de regulación claramente señaladas por el Constituyente "implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar. De allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, deslazando al ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan."11

De lo anterior se deduce que no le asiste razón al actor, pues en el decreto ley que es objeto de demanda parcial, y concretamente en las normas acusadas, se le asignan a la Superintendencia Nacional de Salud algunas funciones que le compete cumplir, entre ellas la de imponer sanciones en los casos que allí expresamente se señalan, lo cual no es materia que, según la Constitución, requiera de ese tipo de leyes. Tampoco en dicho ordenamiento se está legislando sobre aspecto alguno atinente a la actividad financiera, bursátil o aseguradora, como equivocadamente lo considera el actor. La regulación de funciones públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150-23 es asunto de ley ordinaria, como también lo es la relacionada con las funciones de inspección vigilancia y control (art. 150-8 C.P.).

Finalmente, cabe aclarar al actor que los regímenes disciplinarios administrativos o penales no deben incluirse en leyes marco pues, como ya se ha señalado, la naturaleza misma de esos ordenamientos no permitiría hacerlo, ya que en ellos se consagran simplemente pautas, criterios u objetivos generales a los cuales debe someterse el Gobierno al expedir las regulaciones que en tales materias le corresponde dictar. De ahí que la Corte haya afirmado en la sentencia citada por el actor, que "sería inadmisible la tesis según la cual las infracciones en la actividad financiera deben ser objeto de una ley marco, pues la ley únicamente indicaría las pautas generales, mientras que correspondería al Gobierno

establecer en concreto esas infracciones, lo cual obviamente contradice el principio de legalidad punitiva, que el actor mismo defiende.”12

VI. DECISIÓN

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar exequible el numeral 23 del artículo 5 del decreto 1259/94, únicamente por los cargos analizados.

Segundo: Declarar exequibles los literales b) y c) del numeral 24 del artículo 5, y el numeral 8 del artículo 7 del decreto 1259/94, únicamente por los cargos analizados.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. C-233/97 M.P. Fabio Morón Díaz

2 Corte Constitucional, Sentencia C- 559 de 1999, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

3 Ver, entre otras, las sentencias C-599/92, C-390/93, C-417/93, C-259/95, C-244/96, C-280/96, C-690/96, C-1161/00, C-404/01, C-740/01

4 Sent.. T-145/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Sent. C-404/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

6 Sent. C-427/94 M.P. Fabio Morón Díaz

7 Sent. C-1161/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 ibidem

10 Sent. C-094/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

11 Sent. C-608/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

12 ibidem