Función Pública

Sentencia 497A de 1994 Corte Constitucional

SENTENCIA C-497A/94

REF: Expediente No. D- 591

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES

La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía, entre otras razones, porque ésta es, como decía Rousseau, unitiva e indivisible, sobre todo en el seno de una República unitaria como lo es Colombia. Así, pues, la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la ley. Lo anterior se deduce de los artículos 1o. y 287 de la Carta Política.

SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR ENTIDADES TERRITORIALES/SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL/ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD/ENTIDAD DE PREVISION SOCIAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

El legislativo y el ejecutivo tienen pues amparo constitucional para regular y controlar la adecuada prestación de los servicios públicos, así sean prestados por entidades territoriales, puesto que el interés general siempre tiene un criterio unitivo, que no implica desconocimiento de las autonomías, sino apenas su cauce lógico. No en vano el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales tienen una autonomía limitada por la Constitución -es decir, nunca puede revertir de las características propias de la soberanía- y la ley; es decir, que ello no implica una legislación propia, sino una normatividad acorde con la prescripción general, que es la ley de la República unitaria. En cuanto a la impugnación que se hace del artículo 236 de la Ley sub examine, la Corte considera que no se está otorgando una forma determinada a las entidades territoriales, sino que se les está señalando una línea directriz de ejercicio funcional, por tratarse, como ya se ha enunciado, de un servicio público. Como lo señala la vista fiscal, las entidades territoriales pueden no adaptarse al nuevo sistema creado por la ley acusada, caso en el cual procederán a liquidar el respectivo organismo de previsión social.

ESTADO UNITARIO-Centralización política

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado. Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales.

DESCENTRALIZACION

La palabra "descentralización" se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades secciónales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. La descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.

DESCENTRALIZACION TERRITORIAL-Concepto

La denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS-Concepto/ENTIDAD DESCENTRALIZADA

La llamada descentralización por servicios, implica el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Por ello, el artículo 1o. del Decreto 3130 se refiere a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, como entidades descentralizadas, pues se trata de entidades que desarrollan una actividad específica, con autonomía financiera y administrativa y bajo el control del poder central, también llamado "control de tutela".

DESCENTRALIZACION-Control de tutela

a) La descentralización no excluye, a diferencia del federalismo, el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada; b) El control de tutela es normalmente una atribución del Estado, aunque aparece también en las relaciones de las colectividades locales con los establecimientos públicos que dependen de ellas; c) El control de tutela se refiere normalmente a las personas jurídicas de derecho público; sin embargo, el lenguaje administrativo emplea el mismo término para el mismo control sobre algunas personas de derecho privado encargadas de un servicio público; d) Finalmente, "el control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico.

AUTARQUIA

La autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto.

Ver el Decreto Nacional 1421 de 1993

REF: Expediente No. D- 591

Demanda de inconstitucionalidad con- tra los incisos 1o., 2o., 3o., 4o. y 6o, y parágrafos 1o. y 2o. del artículo 236, y los artículos 181, 238 y 239 de la Ley 100 de 1993 "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Actor: CARLOS HERNANDO PARDO GUEVARA

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS HERNANDO PARDO GUEVARA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los incisos 1o., 2o., 3o., 4o. y 6o., y parágrafos 1o. y 2o. del artículo 236, y los artículos 181, 238 y 239 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada es el siguiente:

"LEY 100 DE 1993

"por la cual se crea el sistema de seguridad social integral

y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

"Artículo 181.- Tipos de entidades promotoras de salud. La Superintendencia Nacional de Salud podrá autorizar como Entidades promotoras de salud, siempre que para ello cumplan con los requisitos previstos en el artículo 180, a las siguientes entidades:

"a). El Instituto de Seguros Sociales;

"b). Las cajas, fondos, entidades o empresas de previsión y seguridad social del sector público, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 236 de la presente Ley.

"c). Las entidades que por efecto de la asociación o convenio entre las cajas de compensación familiar o la existencia previa de un programa especial patrocinado individualmente por ellas se constituyan para tal fin;

"d). Las entidades que ofrezcan programas de medicina prepagada o de seguros de salud, cualquiera sea su naturaleza jurídica;

"e). Las entidades promotoras de salud que puedan crear los departamentos, distritos y municipios y sus asociaciones. Para ello podrán también asociarse con entidades hospitalarias públicas y privadas;

"f). Los organismos que hayan sido organizados por empresas públicas o privadas para prestar servicios de salud a sus trabajadores con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, siempre que se constituyan como personas jurídicas independientes;

"g). Las organizaciones no gubernamentales y del sector social solidario que se organicen para tal fin, especialmente las empresas solidarias de salud, y las de las comunidades indígenas;

"f). Las entidades privadas, solidarias o públicas que se creen con el propósito específico de funcionar como entidad promotora de salud".

"Artículo 236.- De las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas.

"Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público ce cualquier orden, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley presten servicios de salud o amparen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

"La transformación en entidad promotora de salud será un proceso donde todos los trabajadores recibirán el plan de salud obligatorio de que trata el artículo 162 y, en un plazo de cuatro años a partir de la vigencia de esta Ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204 -ajustándose como mínimo en un punto porcentual por año- y la entidad promotora de salud contribuirá al sistema plenamente con la compensación prevista en el artículo 220. Cuando el plan de beneficios de la entidad sea más amplio que el Plan de salud obligatorio, los trabajadores vinculados a la vigencia de la presente Ley y hasta el término de la vinculación laboral correspondiente o el período de jubilación, continuarán recibiendo dichos beneficios con el carácter de plan complementario, en los términos del artículo 169. Las dependencias que presten servicios de salud de las cajas, fondos, entidades previsionales o entidades públicas con otro objeto social podrán suprimirse o convertirse en empresas sociales del Estado, que se regirán por lo estipulado en la presente Ley.

"Las entidades públicas antes referidas, que a juicio del Gobierno Nacional no requieran transformarse en empresas promotoras de salud, ni liquidarse podrán continuar prestando los servicios de salud a los servidores que se encuentren vinculados a la respectiva entidad en la fecha de iniciación de vigencia de la presente Ley y hasta el término de la relación laboral o durante el período de jubilación, en la forma como lo vienen haciendo. Estas entidades deberán no obstante, ajustar gradualmente su régimen de beneficios y financiamiento, al previsto en los artículos 162, 204 y 220 de esta Ley, en un plazo no mayor a cuatro (4) años, de tal manera que participen en la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De conformidad con lo anterior, las entidades recaudarán mediante retención a los servidores públicos, en forma creciente y explícita, las cotizaciones establecidas en el artículo 204 de la presente Ley, la cual aumentará como mínimo en un punto porcentual por año.

"En caso de liquidación, de las cajas, fondos, entidades previsionales y empresas del sector público, los empleadores garantizarán la afiliación de sus trabajadores a otra entidad promotora de salud y, mientras éstos logren dicha afiliación, tendrán que garantizar la respectiva protección a sus beneficiarios.

"(...) Para las instituciones de otro orden distinto del nacional, la respectiva entidad territorial o la junta directiva de los entes autónomos, expedirá la norma correspondiente, observando los principios establecidos en el presente artículo.

"PARAGRAFO 1.- En todo caso, los servidores públicos que se vinculen a partir de la vigencia de la presente Ley se afiliarán al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier entidad promotora de salud, según lo dispuesto en esta Ley.

"PARAGRAFO 2.- Las enajenaciones derivadas de los procesos de reorganización aquí mencionados estarán exentos de los impuestos correspondientes.

"(...)

"ARTICULO 238.- De la financiación de los hospitales públicos que reciben aportes de la Nación y/o entidades territoriales. En lo sucesivo y de acuerdo al programa de conversión gradual que para el efecto se establezca, las direcciones seccionales, distritales y locales de salud garantizarán la celebración de contratos de compraventa de servicios con los hospitales para atender la población que se les asigne o con las entidades promotoras de salud, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10 de 1990 y en la Ley 60 de 1993.

"Para las vigencias fiscales de 1995 y 1996, las entidades territoriales, sin perjuicio de lo que trata el numeral 7o. del artículo 115 artículo 18 de la Ley 60 de 1993 tomarán como referencia para la programación presupuestal de las entidades públicas que prestan servicios de salud el valor en pesos constantes a ellas asignadas en la vigencia fiscal de 1994.

"Durante los primeros tres años de vigencia de la Ley, las instituciones de prestación de servicios de salud que reciben recursos públicos a cualquier título, continuarán recibiendo como mínimo una suma igual en términos reales a la obtenida durante el año fiscal inmediatamente anterior a la fecha de la presente Ley. Una vez concluido este término se acogerá el programa de conversión concertado entre el Ministerio de Salud y las entidades territoriales de que trata el artículo 239 de la presente Ley.

"ARTICULO 239.- De las entidades territoriales.- En forma gradual, las entidades territoriales organizarán el régimen de subsidios en un plazo

máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta Ley, de tal forma que una parte creciente de los ingresos de las instituciones prestadoras provenga de la venta de servicios de los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud.

"Para este fin, las direcciones seccionales, distritales y municipales deberán presentar al Ministerio de Salud como parte del plan de ampliación de coberturas, mejoramiento de calidad y descentralización de que trata el artículo 13 y 14 de la Ley 60 de 1993, las condiciones y términos de transición para la sustitución de transferencias por la contratación de servicios y la implementación de los subsidios a la demanda en salud".

III. LA DEMANDA

1. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las normas acusadas son violatorias de los artículos 53, 150 numeral 7o.; 158, 189 numerales 14, 15 y 16; 287, 300 numeral 7o.; 305 numeral 7o.; 313 numeral 6, y 315 numeral 7o.

2. Fundamentos de la demanda

Afirma el demandante que el Congreso de la República, al expedir las normas acusadas, excedió sus facultades constitucionales al legislar sobre asuntos que son de competencia de las entidades territoriales. Así, manifiesta que el artículo 287 de la Constitución Política prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía y son gobernadas por autoridades propias que ejercen las competencias que les otorga la propia Carta.

Tras hacer un análisis de los artículos 300, 305, 313 y 315 constitucionales, el actor llega a la conclusión de que las asambleas departamentales, los gobernadores, los concejos municipales y los alcaldes, gozan de autonomía para determinar la estructura administrativa y las funciones de sus propias dependencias.

Por otra parte, señala que el Congreso, de acuerdo con el numeral 7o. del artículo 150 superior, está facultado para determinar la estructura de la administración a nivel nacional, y que, igualmente, el artículo 189 ibídem faculta al presidente de la República "a ejecutar, en acatamiento a la Ley, las funciones administrativas del ORDEN CENTRAL o NACIONAL". (Mayúsculas del actor).

En virtud de lo anterior, afirma que la Constitución Política fija dos competencias claramente definidas e independientes entre sí, en cuanto a la determinación de la estructura de la administración: una a nivel local, en cabeza de los entes territoriales, y otra a nivel nacional, en cabeza del Congreso y del presidente de la República. Por esta razón, estima el demandante que ni el Congreso ni el presidente se encontraban facultados para ordenar, por medio de una ley, la transformación o liquidación de entidades del orden departamental o municipal.

Al hacer un análisis en concreto de los artículos acusados, el actor llega a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, que las normas acusadas son inconstitucionales, toda vez que violan el principio de autonomía de las entidades territoriales, ya que les impiden gobernarse y ejercer las competencias que les otorgan los artículos 287, 300 y 313 superiores "al atribuírsele al gobierno facultades para que 'de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida', dentro del término de dos años, dirija la liquidación, transformación o adaptación de las entidades del sector público, que como es obvio, incluye a las entidades municipales, distritales y departamentales, (...) o sea que estas facultades de transformar y liquidar o adaptar que están implícitas en la de determinar la estructura y funciones de la administración, y que por Constitución, según ya se ha expuesto, corresponde a los concejos y asambleas, las asume el Congreso sin atribuciones para ello, según también ya se ha dicho, y que se las atribuye al gobierno quien tampoco tiene facultades para ejercerlas".

Igualmente, que las normas acusadas violan el artículo 158 de la Constitución Política, ya que en ellas se dispuso la reestructuración de entidades territoriales, cuando su objetivo era simplemente la regulación del sistema de seguridad social.

En segundo lugar, considera el actor que el inciso 6o. del artículo 236 interfiere en la forma en que se deben promulgar los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales, al ordenar que las entidades territoriales o las juntas directivas de los entes autónomos deben expedir las normas sobre la preservación de los derechos a los trabajadores y el pago de indemnizaciones que resulten de la supresión de empleos sujetándose a lo previsto en el artículo 236 acusado.

En tercer lugar, estima que el parágrafo 1o. del artículo 236 acusado desconoce la existencia de entidades de previsión del orden departamental y municipal, ya que "obliga a los servidores de las entidades territoriales a afiliarse al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier entidad promotora de salud, que cumplen las mismas funciones que prestan los organismos inicialmente referidos, olvidando que existen acuerdos y ordenanzas que las obligan a prestar estos servicios a los empleados del orden territorial, y haciendo caso omiso de que esta clase de entidades de previsión hace parte de la estructura de sus administraciones".

Finalmente, manifiesta que hay violación del artículo 53 constitucional, porque al obligar a las entidades del sector público, de cualquier orden a modificar sus estructuras y funciones, a liquidarse, tiene como consecuencia el despido de trabajadores, afectando sus derechos y su estabilidad laboral.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña en su propio nombre y en representación del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, presentó ante esta Corporación memorial defendiendo la exequibilidad de las normas acusadas, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

Considera el defensor de las normas acusadas que "debe precisarse que el servicio de seguridad social en salud es un servicio público esencial, en virtud del artículo 4o. de la misma Ley 100 de 1993. Por tanto, está sometido al régimen jurídico que le fije la ley y en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia del servicio, según lo expresado por los artículos 150-23 y 365 de la Constitución. En consecuencia, la ley puede fijar los requisitos y autorizar las entidades que presten el servicio; conceder términos para que las entidades se adecúen a los requisitos establecidos; establecer qué aspectos del servicio deben prestar obligatoriamente; facultar al gobierno Nacional para que adelante las funciones de control y vigilancia; establecer los procedimientos para que se mantenga la prestación básica del servicio; fijar la cuantía de los recursos públicos destinados a la prestación del servicio; y el plazo para que las entidades territoriales organicen el régimen de subsidios".

Afirma el mandatario del Ministerio que el principio de la autonomía de los entes territoriales no es absoluto, toda vez que debe ejercerse dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y las leyes, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 287 superior. "Además -señala el interviniente-, las funciones atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley, según el artículo 288 ibídem".

En relación con las atribuciones que la ley otorgó al Gobierno Nacional, manifiesta que éstas deben entenderse como aspectos propios de la vigilancia y control de un servicio público, que son competencia del presidente de la República, así como un desarrollo de la potestad reglamentaria.

Finalmente sostiene que el derecho al trabajo, y en especial la estabilidad laboral no son garantías absolutas y prima sobre ellas el interés general, siempre y cuando se indemnice al empleado, tal como lo consideró la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto 1660 de 1991.

2. Intervención del Apoderado especial del Ministerio de Salud

El ciudadano Jorge Zárate Soto en su condición de apoderado especial del Ministerio de Salud, presentó ante esta Corporación memorial defendiendo la exequibilidad de las normas acusadas.

Antes de hacer un análisis de fondo, encuentra el interviniente que "según el texto de la demanda, las normas demandadas son los incisos 1o., 2o., 3o., 4o. y 6o. y los parágrafos 1o. y 2o. del artículo 236 y los artículos 238, 239 y 181 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, en razón de la imperfección técnica de la demanda, las consideraciones expuestas por el demandante conducen a establecer que efectivamente no ha demandado la totalidad o plenitud de esas disposiciones, sino únicamente en cuanto ellas se refieren implícitamente a las entidades descentralizadas del orden territorial".

Partiendo de la anterior consideración, el apoderado del Ministerio de Salud refuta los argumentos de la demanda en los siguientes términos:

Afirma que nuestro ordenamiento constitucional no consagra una autonomía absoluta de las entidades territoriales, así como tampoco prevé una capacidad propia para regular en forma autónoma lo relativo a sus asuntos administrativos. Así, señala cómo dicha autonomía e independencia se encuentra limitada por la propia Constitución Política y por la Ley, tal como lo ordena el artículo 287 superior. "Más específicamente, a propósito del tema mismo de la salud que es precisamente la materia de las normas consideradas inexequibles, la competencia expresa atribuida a las asambleas departamentales por el artículo 300 numeral 10 de la Carta, debe ejercerse en "LOS TERMINOS QUE DETERMINE LA LEY". O sea, que es conforme a la Carta que la Ley 100 ha establecido parámetros o condicionamientos al ejercicio de esa competencia departamental", puntualiza el interviniente. En relación con las funciones administrativas que cumplen los departamentos y municipios, anota que éstos encuentran igual limitante en los artículos 298 y 311 superiores.

A juicio del defensor de las normas acusadas, es necesario tener en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política autoriza de manera exclusiva a la ley para que sea ésta la que regule el régimen de seguridad social en salud. "Más concretamente -anota el apoderado del Ministerio de Salud- es la ley y solamente ella la que puede definir la dirección, coordinación y control de la seguridad social por ser precisamente un servicio público. Por eso expresamente habla de que esa materia se regulará 'EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY'. En otras palabras, si se tiene en cuenta la materia objeto de tratamiento por la ley 100 de 1993, existe fundamento constitucional especial para que la ley limite y condicione las competencias de las entidades territoriales que, como ha quedado dicho, no son absolutas". (Mayúsculas del interviniente). En el mismo sentido, afirma que el artículo 49 superior prevé que la ley determina las competencias de la Nación, las entidades territoriales y las particulares en cuanto a la prestación del servicio de salud, razón por la cual afirma que en ningún momento el Congreso ha invadido competencias de los entes territoriales.

Igualmente afirma que "es conveniente advertir que a propósito de las formas institucionales que la Ley 100 de 1993 establece para el régimen de seguridad social en salud, no está imponiendo a las entidades territoriales una forma organizativa determinada, sino que les está señalando un marco de acción de tal manera que si desean continuar contribuyendo a la prestación de ese servicios, deben adecuarse a los patrones fijados por la ley. Las entidades tienen plena autonomía para desligarse de esa contribución, caso en el cual, como lo prevé la ley, han de liquidar las entidades que no se avienen con el nuevo esquema legal. En otros términos, tratándose de la institución de las empresas promotoras de salud de las instituciones prestadoras de servicios de salud, la ley señala un modelo organizativo para que tanto el sector público, como el privado o ambos bajo esquemas mixtos, concurran si lo desean al servicio de seguridad social en salud. No están imponiendo obligación a

ninguna persona, ni mucho menos a las entidades territoriales".

Finalmente desestima el argumento de la demanda según el cual las normas acusadas rompen el principio de unidad de materia de las leyes, ya que, en virtud de que el objetivo de la ley acusada es el de regular el sistema de seguridad social, resulta esencial determinar los tipos de entidades promotoras del servicio de salud y establece normas para la transformación, adecuación o liquidación de las entidades existentes que venían cumpliendo con la prestación de dicho servicio.

3. Intervención del ciudadano Jesús Vallejo Mejía

El ciudadano Jesús Vallejo Mejía presentó ante esta Corporación, escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Anota el interviniente que de manera expresa, el artículo 49 superior "asigna al Estado -que no puede ser otro que la República de Colombia, cuyo legislador es el Congreso y que tiene como su jefe al Presidente- la organización, la dirección y la reglamentación de la prestación de los servicios de salud. "Así, afirma que no existe una indebida injerencia en la autonomía de las entidades territoriales al atribuírsele a la Superintendencia Nacional de Salud, que es un organismo gubernamental que ejerce poderes de inspección y vigilancia que corresponden al presidente en razón de la desconcentración de funciones, pueda autorizar la transformación de las cajas, fondos y empresas de previsión de todos los niveles del orden nacional, en entidades promotoras de salud.

A juicio del defensor de las normas acusadas, en ningún momento se invaden competencias de las entidades territoriales, especialmente de sus concejos y asambleas, ya que éstos "toman las decisiones administrativas sobre transformación o eliminación de entidades prestadora de servicios, pero manteniendo el principio de que la regulación de las mismas corresponde a la ley y la inspección y vigilancia de su prestación pertenece al Gobierno". Con base en estos mismos argumentos el interviniente defiende la constitucionalidad del inciso 3o. del artículo 236 acusado.

Igualmente sostiene que el inciso 1o. del artículo 238 de la ley acusada debe declararse exequible, toda vez que la facultad de celebración de contratos de compraventa de servicios con los hospitales en cabeza de las direcciones seccionales, distritales y locales de salud se ubica dentro del marco de la descentralización administrativa, y por tal motivo se ciñe a los parámetros legales. "Tampoco puede prosperar el ataque contra el inciso 2o., pues la autonomía de las entidades territoriales para expedir normas orgánicas de su presupuesto y votar los gastos respectivos, está sometida al ordenamiento legal, según lo consagra el artículo 287 de la Constitución Política".

Finalmente defiende la constitucionalidad del artículo 239 acusado, afirmando que, en razón de que el artículo 49 de la Constitución Política le otorga al Estado la organización, la dirección y la reglamentación del servicio público de salud, así como el establecimiento de las competencias de la Nación, las entidades territoriales y las particulares, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, las entidades territoriales quedan sujetos a los requisitos y condiciones contenidos en las disposiciones legales, y a la inspección y vigilancia por parte de las autoridades del orden nacional, razón por la cual le era posible al legislador imponerles plazos para organizar el régimen de subsidios y ordenarles que presten al Ministerio de Salud las condiciones y términos de transición para la sustitución de transferencias por la contratación e implementación de los subsidios a la demanda de salud".

V. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad legal, el señor procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas acusadas de acuerdo con los argumentos que a continuación se enuncian:

Afirma el señor Procurador que, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política, es importante resaltar que en materia de la prestación de los servicios de salud, corresponde a la ley establecer las competencias de la Nación y de las entidades territoriales para tal fin, en aras de garantizar la universalidad y eficiencia de dicho servicio. Así, afirma que "el legislador quiso establecer un modelo unificado, pero descentralizado, es decir un sistema único oficial de atención en salud y así cumplir con el citado mandato constitucional".

A juicio del jefe del Ministerio Público, "no pueden tomarse como una indebida intromisión en las competencias de las entidades territoriales, las previsiones contempladas en los artículos acusados. En efecto, la ley de seguridad social, como ley que es, al fin y al cabo podía válidamente regular aspectos tales como los requisitos para que las entidades de previsión social del orden departamental y municipal se adecúen al nuevo esquema de seguridad social". Además, dice que la Ley 100 de 1993 debe entenderse como un límite a la autonomía de las entidades territoriales, tal como lo prevé el artículo 287 de la Constitución Política.

Así, considera que el artículo 181 acusado es exequible, toda vez que la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia sobre las entidades del sector salud, puede autorizar como entidades promotoras de salud a los organismos que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 180 ibídem, sin interferir con la autonomía de las entidades territoriales.

Igualmente considera que debe declararse exequible el artículo 236 acusado, ya que "no se está imponiendo a las entidades territoriales una forma organizativa determinada, sino que les señala un marco de acción, de tal forma que si desean continuar prestando el servicio de salud deben adecuarse a los patrones que fija le ley 100 de 1993, en un término de dos (2) años.

Para el señor Procurador, la Ley 100 de 1993 crea un sistema de seguridad social integral, que necesariamente implica cambios en las estructuras de las entidades de previsión social del orden departamental y municipal.

Manifiesta que no existe violación al artículo 53 constitucional ya que, en primer lugar, los trabajadores no son inamovibles; en segundo lugar, una de las causas de retiro del servicio es la supresión del empleo, y en tercer lugar "el mismo artículo 236 establece que en caso de que las entidades de previsión social del orden departamental y municipal se liquiden, la respectiva entidad territorial o la junta directiva de esos entes expedirá las normas correspondientes acerca de los trabajadores de la entidad que se liquida que garanticen a los trabajadores la afiliación a otra entidad promotora de salud, y mientras ello sucede debe brindarles la protección correspondiente". Asimismo, la norma en comento ordena el pago de indemnizaciones a aquellos trabajadores cuyos empleos sean suprimidos como consecuencia de la liquidación de las entidades de previsión del nivel territorial.

Considera que las normas acusadas no infringen el artículo 158 superior, toda vez que el establecimiento de la estructura administrativa, la fijación de las reglas por el funcionamiento, adecuación o liquidación de entidades encargadas de prestar el servicio de salud, su financiación y la creación de un régimen de subsidios hacen indudablemente, parte del sistema de seguridad social.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

2. La materia

2.1. La autonomía administrativa y territorial

La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía, entre otras razones, porque ésta es, como decía Rousseau, unitiva e indivisible, sobre todo en el seno de una República unitaria como lo es Colombia (Art. 1o. C.P.) Así, pues, la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la ley. Lo anterior se deduce de los artículos 1o. y 287 de la Carta Política. En virtud de ello es que esta Corte ha sentado jurisprudencia sobre la limitación de las autonomías dentro del Estado unitario, por oposición a lo que sucede en un Estado compuesto:

Al respecto ha señalado esta Corporación:

"Como los fines esenciales del Estado Social del Derecho consisten en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre otros (Cfr. art. 2o. C.P.), es obvio que se debe tener como finalidad el bien común. El bien de toda asociación políticamente constituida en forma de Estado es el conservar su unidad, de la cual resulta la paz social; desapareciendo ésta, termina toda efectividad de la vida social.

"Consciente de ello el Constituyente de 1991 quiso mantener para Colombia la forma de Estado unitario, adoptada definitivamente en la Constitución de 1886. Al efecto en el artículo 1o. de la Carta estableció: "*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (*...)". Así mismo, en esta disposición determinó como uno de los fundamentos de la República unitaria la prevalencia del interés general. Este objetivo indiscutiblemente se logra con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda a comunidad nacional, antes que con una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado, característica que es propia del federalismo. Pero como si lo anterior fuera poco, el propósito de mantener la unidad nacional fue también consagrado en el Preámbulo de la Carta, como el primero de los fines en él señalados al promulgar la Constitución: "....*con el fin de fortalecer la unidad de la Nación*". Esta unidad, se repite, encuentra su expresión política más acabada a través de la unidad legislativa.

"Es cierto que la forma de Estado unitaria se encuentra atemperada en la Constitución de 1991, con los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que igualmente consagra el artículo 1o,. Pero debe recalcarse que dichas descentralización y autonomía tienen limitaciones de orden constitucional, que se desprenden, para comenzar, de la propia adopción de la forma unitaria por la Carta Política, una de cuyas primeras consecuencias es, como se ha dicho, la de la uniformidad legislativa en el ámbito nacional. Ello significa, en otras palabras, que no es válida la pretensión de que las entidades territoriales, llámense departamentos, distritos o municipios, puedan, so pretexto de su autonomía, entrar a regular de manera aislada la prestación de servicios públicos como el de notariado y registro.

"Resulta, pues, que si los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y la unidad nacional está dentro de dicha finalidad, es lógico concluir que los servicios públicos tienen unidad legal, la cual está ordenada por el artículo constitucional citado.

"Ahora bien, la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley (Cfr. art. 287 superior). Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. La Ley está autorizada por la misma Constitución para señalar los límites de la autonomía territorial, de suerte que la Carta prevé la función delimitante del legislador, y en este orden de ideas el art. 15 de la Ley 29 de 1973 está conforme a derecho.

"La Sentencia C-517 de 1992 de esta Corte, al pronunciarse sobre la autonomía territorial, expresó que dicha autonomía se concreta en la gestión de intereses propios mediante autoridades propias, en consonancia con el artículo 287 constitucional. Entonces, como el servicio público notarial es de interés general, y no de interés particular, no es consecuente que un municipio, por ejemplo, gestione como interés propio algo que por mandato de la Constitución es general y apto, por ende, de ser regulado por la Ley".[1]

Teniendo en cuenta lo anterior, mal podría concluirse que los artículos 181, 236, 238 y 239 de la Ley 100 de 1993 conllevan a una indebida

intromisión del ejecutivo en la competencia de las entidades territoriales, cuando se otorga a la Superintendencia de Salud la facultad de autorizar como entidades de salud a las cajas, fondos, entidades o empresas de previsión y seguridad social del sector público, por cuanto se trata de un asunto relativo a la prestación del servicio público de la salud, que, si bien es cierto puede tener varios aspectos funcionales y específicos, no puede ser descoordinado y por ello debe ceñirse a los criterios que le fije el poder central. Como lo señaló esta Corporación, el servicio público requiere una regulación general. En efecto, en la citada sentencia se lee lo siguiente:

"De conformidad con el artículo 131 de la Carta Política, "compete a la Ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores" (...). Lo anterior implica que el servicio público notarial es de carácter nacional, dada la generalidad de la ley, y no puede estar atribuido a autoridad municipal o regional. Ahora bien, es impropio pretender que algo de regulación legal, tenga carácter netamente local, es decir, que se concrete particularmente en la potestad municipal y departamental, porque el servicio público notarial tiende a un fin general y su forma jurídica determinada debe guardar proporción con dicho fin. La Ley, por tanto, debe en principio promulgarse, no para el interés de un municipio en particular, sino para el interés general de la Nación; así, toda ley es proporcionada al bien común, y como éste consta de muchos aspectos, conviene que la ley atienda a la generalidad de ellos, tomando en cuenta la universalidad de la persona, los asuntos varios y la mutabilidad que originan los tiempos. En efecto, la comunidad humana dentro del Estado está constituida por diversos intereses, y su bienestar se logra por multiplicidad de acciones que encuentran su unidad en la generalidad de la ley. De ahí que es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales, porque así sería imposible la consecución del propósito que la Constitución prescribe para el servicio público notarial, al señalar que su reglamentación será legal, es decir, general"[2].

El tratamiento constitucional relativo a los servicios públicos concede a la ley la potestad de fijar el régimen jurídico de aquellos. En efecto, el artículo 365 superior señala:

'Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

'Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios (...)'. (Negrillas fuera del texto original).

Como se observa, si el Estado es unitario, su función debe ser dentro del criterio unitivo y no disociativo; por ello la ley regula los servicios públicos con una finalidad general y común, y por tanto no es contrario a la unidad funcional del Estado que el régimen legal faculte al ejecutivo para intervenir en asuntos generales, como el relativo al servicio público de la salud. Lo anterior halla aún más legitimidad constitucional en el artículo 189-22 de la Carta, que señala:

"Art. 189.- Corresponde al presidente de la república como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa:

"-22: Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos"

A su vez, el artículo 49 superior le confiere al Estado unitario la organización, dirección y reglamentación de la prestación de servicios de salud. En consecuencia nada obsta, se repite, para que el ejecutivo señale parámetros sobre el tema, más aún cuando está autorizado por la ley y no contradice el espíritu de la Constitución. Por tanto, es apenas lógico que en virtud de lo estipulado en el artículo 209 superior -que prevé la desconcentración de funciones- el artículo 181 de la Ley 100 de 1993 le atribuya a la Superintendencia de Salud las facultades de inspección y vigilancia sobre la prestación del servicio público de la salud.

El legislativo y el ejecutivo tienen pues amparo constitucional para regular y controlar la adecuada prestación de los servicios públicos, así sean prestados por entidades territoriales, puesto que el interés general siempre tiene un criterio unitivo, que no implica desconocimiento de las autonomías, sino apenas su cauce lógico. No en vano el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales tienen una autonomía limitada por la Constitución -es decir, nunca puede revertir de las características propias de la soberanía- y la ley; es decir, que ello no implica una legislación propia, sino una normatividad acorde con la prescripción general, que es la ley de la República unitaria.

2.2. Alcances de la autonomía y la descentralización

La autonomía territorial no puede rebasar pues la naturaleza del Estado unitario (art. 1o.). Por tal se entiende el que posee un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra "descentralización" se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que

traslada a asuntos de la capital del Estado a las entidades secciónales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales.

Desde el punto de vista histórico, la existencia de colectividades autónomas, a menudo anteriores al Estado, tiene una larga tradición, y lo han orientado hacia la descentralización. Desde el punto de vista político, se ha trazado una línea divisoria entre los regímenes liberales, particularmente respetuosos de las libertades locales y los regímenes autoritarios, que se orientan hacia el reforzamiento de la centralización.

La descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.

Existe, por una parte, la denominada *descentralización territorial,* entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

La llamada *descentralización por servicios,* implica el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Por ello, el artículo 1o. del Decreto 3130 se refiere a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, como entidades descentralizadas, pues se trata de entidades que desarrollan una actividad específica, con autonomía financiera y administrativa y bajo el control del poder central, también llamado "control de tutela". Ahora bien, resulta pertinente recordar que en derecho administrativo también existe la figura de la *desconcentración,* esto es, el otorgamiento de ciertas funciones a agentes nacionales, regionales o locales, las cuales se ejercen siempre y en todo momento a nombre de la entidad otorgante.

Como señala el profesor Rivero, la descentralización tiene unas limitaciones. En el Estado unitario descentralizado el conjunto de su régimen deriva de la unidad legislativa, de suerte que las colectividades locales no tienen poder para introducir modificaciones de este tipo; por el contrario, el régimen puede ser siempre modificado por la autoridad central. Mientras en el Estado federal, las colectividades que lo componen están asociadas al ejercicio del poder central, en el Estado descentralizado hay una dirección unificada, de manera integral, pero no como control jerárquico -propio del Estado centralizado-, sino como *control de tutela.*

Sobre el control de tutela cabe hacer cuatro observaciones, según el autor citado:

a). La descentralización no excluye, a diferencia del federalismo, el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada; b) El control de tutela es normalmente una atribución del Estado, aunque aparece también en las relaciones de las colectividades locales con los establecimientos públicos que dependen de ellas; c) El control de tutela se refiere normalmente a las personas jurídicas de derecho público; sin embargo, el lenguaje administrativo emplea el mismo término para el mismo control sobre algunas personas de derecho privado encargadas de un servicio público; d) Finalmente, escribe Rivero, "el control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico. En la centralización, la subordinación, se ha visto, es de principio y el control se ejerce sin texto: es para excluirlo que un texto es necesario. Además ella (la subordinación) es total; el control se extiende a todos los aspectos del acto, y puede conducir a su anulación o a su modificación. Respecto a la autoridad descentralizada, por el contrario, la libertad es la regla, y el control la excepción; un texto debe establecer el principio, designar la autoridad que lo ejerce en nombre del Estado, fijarle la extensión (legalidad u oportunidad), los procedimientos fuera o más allá de las prescripciones legales, la tutela termina, y la libertad retoma su imperio; de allí las fórmulas clásicas: no hay tutela sin texto, y no hay tutela más allá de los textos".[3]

2.3. Autonomía no significa autarquía

La autonomía inherente a la descentralización, supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de Ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico.

La autonomía no significa jurídicamente hablando, soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello no hay que confundir autonomía con *autarquía,* la cual significa autosuficiencia plena. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto.

Pero así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, resulta también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar hacia un fin a aquel a quien corresponde dicho fin: si el fin es general, será de competencia legal; si es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés.

La Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado por la Constitución y las Leyes, conforme a la filosofía política de una República unitaria.

Al respecto, esta Corte manifestó:

'Autonomía de las entidades territoriales en la Carta de 1991

'En la demanda que decide la presente sentencia, así como en otras que dieron ya origen a pronunciamientos de esta Corte, el tema de la violación de la autonomía municipal subyace como argumento central e inspirador de todos los cargos. A manera de recapitulación y síntesis de lo ya dicho, se exponen los elementos conceptuales definidos por la Corte sobre este tema:

'1). El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.

'La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por si mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16. C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catalogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 287. C.N.).

'La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República unitaria puede generar -en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Por eso en el proceso de articulación de los distintos intereses deben tener en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan'.[4]

3. El caso concreto

En cuanto a la impugnación que se hace del artículo 236 de la Ley sub examine, la Corte considera que no se está otorgando una forma determinada a las entidades territoriales, como sostiene el autor, sino que se les está señalando una línea directriz de ejercicio funcional, por tratarse, como ya se ha enunciado, de un servicio público. Como lo señala la vista fiscal, las entidades territoriales pueden no adaptarse al nuevo sistema creado por la ley acusada, caso en el cual procederán a liquidar el respectivo organismo de previsión social.

Respecto de los argumentos del actor sobre presenta violación del artículo 53 superior, la Corte considera que la norma acusada no viola la disposición constitucional, por tres razones: 1. En el régimen laboral no existe la inamovilidad absoluta, lo cual es apenas obvio, pues siempre deben preverse excepciones, causas y justificaciones razonables para dar por terminada una relación laboral; 2. Una de las causas del retiro es la supresión del empleo, evento impugnado por el actor; un empleo público tiene su razón de ser no en la estabilidad de determinado empleado, sino en el interés general, que es prevalente; 3. Como lo señala el concepto fiscal, el mismo artículo 236 establece que en caso de que las entidades de previsión social del orden departamental y municipal se liquiden, la respectiva entidad territorial o la junta directiva de esos organismos expedirá las normas correspondientes acerca de los trabajadores de la entidad que se liquida que garanticen a los trabajadores la afiliación a otra institución promotora de salud y mientras ello sucede debe brindarles la protección correspondiente. También dispone que se deben pagar las indemnizaciones a los trabajadores cuyos empleos sean suprimidos, como consecuencia de la liquidación de los entes de previsión del nivel territorial.

La Corte comparte la interpretación de la vista fiscal cuando afirma que los incisos quinto y sexto del artículo 236 de la Ley 100 de 1993 prevén la indemnización para los trabajadores a quienes se les suprima sus empleos, y la respectiva entidad territorial o la junta directiva de los entes autónomos expedirán la norma correspondiente, que reglamente el pago de esas indemnizaciones, "medida ésta que busca compensar los perjuicios que se les pueda ocasionar a los trabajadores de esa Entidad que queden cesantes y no puedan seguir percibiendo remuneración alguna".

En cuanto al inciso segundo del artículo 36 de la Ley *sub examine,* en la parte que dice: "En un plazo de cuatro (4) años a partir de la vigencia de esta ley, estos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204", y en la parte que dice: "con el carácter del plan complementario, en los términos del artículo 169", se estará conforme a lo resuelto en la Sentencia No. C-408/94 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz). El resto del inciso lo encuentra esta Corte conforme con la Constitución y en tal sentido lo declarará exequible por las razones expuestas en esta providencia.

Con respecto a la violación del Art. 158 superior, hay que observar que todos los temas que tratan los artículos acusados son coherentes, y son, así mismo desarrollo lógico-funcional del tema del servicio público de la salud, bien por conexión, bien por derivación o bien por complemento necesario.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los

trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 181, 238 y 239 y los incisos 1o., 3o., 4o. y 6o. y los parágrafos 1o. y 2o. del artículo 236 de la Ley 100 de 1993. En cuanto al inciso 2o. de este artículo DECLÁRASE EXEQUIBLE, salvo la parte que dice: "En un plazo de cuatro (4) años, a partir de la vigencia de esta ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204", y en la que expresa: "con el carácter del plan complementario, en los términos del artículo 169", en las cuales SE ESTARA A LO RESUELTO en la Sentencia No. C-408 del 15 de septiembre de 1994.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-216 de 1994, Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Ibídem.

3 J. RIVERO. Derecho Administrativo (Caracas, U. Central, 1984). pp. 344-345.

4 Sentencia C-004-93. Magistrado ponente Dr. Ciro Angarita Barón.

Fecha y hora de creación: 2025-07-05 13:46:22