



Sentencia 665 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-665 DE 2000

SERVICIO PUBLICO DE SANEAMIENTO AMBIENTAL/SERVICIO PUBLICO DE SALUD-Responsabilidad del Estado

SERVICIO PUBLICO DE SALUD POR PARTICULARES

PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DE SALUD POR EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO/ENTIDAD DESCENTRALIZADA-Reserva legal

La Constitución no ha hecho una enumeración taxativa de las entidades que integran la administración técnicamente descentralizada, y por tanto las denominaciones, las características de los diferentes tipos de personas jurídicas públicas de ese orden así como la creación de la tipología misma corresponden al legislador. Las empresas sociales del Estado son entes que no pueden confundirse con los establecimientos públicos y que constituyen una nueva categoría de entidad descentralizada concebida con un objeto específico que la propia legislación ha señalado y que justifica, por razón de los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el legislador, unas ciertas reglas y una normatividad también especial.

HOSPITALES PUBLICOS-Manejo por el Estado/HOSPITALES PUBLICOS-Estructura administrativa

SANCION DISCIPLINARIA-Reserva legal

EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO-Facultad del legislador para establecer su estructura/LEY MARCO SALARIAL

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-314 de 2004](#)

Referencia: expediente D-2705

Demandada de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 19 de la Ley 10 de 1990 y contra los artículos 192 (parcial), numerales 3 y 4 del 195 y 197 de la Ley 100 de 1993

Actor: Simón Castro Benítez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días de junio de dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Simón Castro Benítez contra el artículo 19 de la Ley 10 de 1990 y contra los artículos 192 (parcial), numerales 3 y 4 del 195 y 197 de la Ley 100 de 1993.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 10 DE 1990

(Enero 10)

Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 19.- Estructura administrativa básica de las entidades de salud. Las entidades públicas deberán tener una estructura administrativa básica, compuesta por:

1) Una Junta Directiva, presidida por el Jefe de la Administración Seccional o local o su delegado, integrada en el primer nivel de atención - hospitales locales, centros y puestos de salud- por los organismos de participación comunitaria, en los términos que lo determine el reglamento. En las entidades de los niveles secundario y terciario de atención -hospitales regionales, universitarios y especializados- se integrará la junta, en forma tal, que un tercio de sus integrantes estén designados por la comunidad, un tercio de éstos representen el sector científico de la salud y un tercio de ellos representen al sector político administrativo. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º de esta ley, se reglamentarán los mecanismos de conformación, las funciones y funcionamiento de los organismos de dirección".

"LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23 de 1993)

Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 192.- Dirección de los Hospitales Públicos. Los directores de los hospitales públicos de cualquier nivel de complejidad, serán nombrados por el jefe de la respectiva entidad territorial que haya asumido los servicios de salud, conforme a lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 y a la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional de terna que le presente la junta directiva, constituida según las disposiciones de la Ley 10 de 1990, por períodos mínimos de tres (3) años prorrogables. Sólo podrán ser removidos cuando se demuestre, ante las autoridades competentes, la comisión de faltas graves conforme al régimen disciplinario del sector oficial, faltas a la ética, según las disposiciones vigentes o ineficiencia administrativa definidas mediante reglamento del Gobierno Nacional.

Parágrafo 1.- Esta norma entrará en vigencia a partir del 31 de marzo de 1995.

Parágrafo 2. Los directores de hospitales del sector público o de las empresas sociales del Estado se regirán en materia salarial por un régimen especial que reglamentará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, teniendo en cuenta el nivel de complejidad y el presupuesto del respectivo hospital.

(...)

Artículo 195.- Régimen jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión "Empresa Social del Estado".
2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.
3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.
4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la presente ley.
5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.
6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.
7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley.
8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.
9. Para efectos de tributos nacionales, se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

(...)

Artículo 197.- Empresas Sociales de Salud de carácter territorial. Las entidades territoriales deberán disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esta ley, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de salud, con el fin de adecuarlas a lo dispuesto en este capítulo".

II. LA DEMANDA

El actor manifiesta que, de acuerdo con lo señalado en los artículos 194, 195, 196 y 197 de la Ley 100 de 1993, los hospitales públicos deben tener la organización de empresas sociales del Estado, con categoría de entes descentralizados, cuyo antecedente está constituido por los establecimientos públicos bien del orden nacional, departamental, distrital o municipal, que se dedicarán a la prestación de servicios de salud. Por tanto concluye que las empresas sociales del Estado son de creación legal mas no constitucional, cuyo examen de exequibilidad se estudió en la Sentencia C-408 de 1994.

Considera el demandante que, a partir de la vigencia de la Ley 10 de 1990, las juntas directivas de los hospitales públicos tienen una participación minoritaria del Estado, ya que pasó de tener el ciento por ciento de la dirección a tener la tercera parte (las otras dos corresponden a la comunidad y al sector científico de cada entidad), situación que no se compadece con la realidad, ya que el Estado es el que suministra las instalaciones, los inmuebles, las dotaciones y las herramientas, convirtiéndose en el gran sostenedor económico, año tras año, de dichos hospitales públicos.

Por lo expuesto, a juicio del demandante, el efecto de la Ley 10 de 1990 es el de expropiar de hecho a los hospitales públicos departamentales, distritales y municipales en dos de sus tres partes en la conformación de sus respectivas juntas directivas, perdiendo de tal manera cada uno de los entes territoriales la respectiva conducción en ese órgano de dirección sin ningún tipo de contraprestación económica. Ello, en su concepto, desvirtúa el contenido del artículo 362 de la Constitución Política.

En virtud de la interpretación que el demandante le otorga al artículo 10 demandado, resultan a su juicio vulnerados los preceptos constitucionales 303 y los numerales 1, 2 y 11 del 305, en los cuales se describen algunas de las funciones desarrolladas por el gobernador. Tampoco se respetan, entre otras, las atribuciones constitucionales que tiene el alcalde según los artículos 314 y 315, numeral 3 Ibídem.

Califica entonces el sistema normativo consagrado en las leyes 10 de 1990 y 100 de 1993 (artículos 192 y 195, numerales 3 y 4), como anárquico y fomentador del desgobierno, porque desconceptúa en la práctica el sistema de descentralización impuesto por la Constitución Política. Reitera que tanto el alcalde como el gobernador pasan a ser sujetos extraños y ajenos en el funcionamiento de la empresa social del Estado, lo que conduce en la práctica al fracaso del sistema de la seguridad social, ya que en realidad se presenta como deficiente e insuficiente.

Manifiesta el accionante que el legislador, en los artículos acusados, excedió y transgredió varios postulados constitucionales, entre ellos el 189, numeral 13 y 305, numeral 5, toda vez que el nombramiento de los directores de los hospitales públicos o empresas sociales del Estado en todos los niveles territoriales está sometido a la terna que presente la junta directiva de cada hospital a la suprema autoridad administrativa territorial, para períodos fijos de tres años y removibles sólo por faltas disciplinarias con proceso previo.

Es decir, de acuerdo con la demanda, el nombramiento del director del hospital público que no estaba sometido a ternas; ahora sí lo está. Antes no existía periodo fijo; actualmente la Ley 100 dice que es de tres años; y el nombramiento, que era libre y sin limitaciones, en caso de remoción queda sujeto a previo proceso disciplinario.

A juicio del actor, a partir de la Ley 10 de 1990 y con el refuerzo que le otorgó la Ley 100 de 1993, la estructura administrativa de los hospitales públicos, a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, se comenzó a tornar en privada y gratuita, desconociendo la intención del Constituyente expresada en el artículo 49 del texto constitucional, y debilitándose la presencia del Estado en la dirección y conducción de la salud pública.

Según el demandante, la Ley 100, en el parágrafo 2 del artículo 192, es inconstitucional en cuanto dispuso que mediante un régimen reglamentario expedido por el Gobierno Nacional se fijará el aspecto salarial de los directores de los hospitales públicos o empresas sociales del Estado de las distintas entidades territoriales.

Lo anterior, a juicio del actor, por cuanto resulta ilógico que le esté prohibido al gobernador o al alcalde determinarlo, siendo que ellos son los únicos que conocen de las posibilidades o limitaciones de su presupuesto, teniendo en cuenta las rentas, los ingresos y las apropiaciones correspondientes de cada entidad territorial.

Finalmente acusa como contrario a los artículos 300 y 313 de la Carta el contenido del artículo 197 de la Ley 100 de 1993 que impone a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la transformación de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado, desconociendo el querer y la voluntad que en esta materia puedan manifestar los diputados y concejales respectivos.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Mauricio Fajardo Gómez, obrando en calidad de apoderado del Ministerio de Salud, solicita a la Corte que se inhiba en fallar sobre el fondo del asunto, toda vez que, en su opinión, el actor, al sustentar la impugnación de los cargos, parte de juicios de valor subjetivos carentes de todo análisis objetivo, y además no expone un juicio de inconstitucionalidad sobre las normas acusadas.

Afirma que las actuaciones de las juntas directivas de las empresas sociales del Estado en todos los niveles territoriales están amparadas por el principio de legalidad, el cual obliga a que sus decisiones respeten las de mayor jerarquía, según lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución Política.

Señala que, en virtud de lo anterior, el Decreto Reglamentario 1876 de 1994, en el artículo 5 estableció que las funciones de las juntas directivas

de las empresas sociales del Estado deben ser ejercidas teniendo como uno de sus fines el desarrollo de las políticas que en materia de salud sean fijados por las autoridades estatales o territoriales correspondientes.

De otro lado, afirma el interveniente que la facultad nominadora de los directores de los hospitales públicos o empresas sociales del Estado por parte del Presidente de la República, del Gobernador y del Alcalde (artículo 192 de la Ley 100 de 1993), se ajusta a lo dispuesto en esta materia en los artículos 49, 123 y 125 de la Constitución Política, dado que tienen el carácter de servidores públicos.

Considera constitucional el párrafo 2 del artículo 192 demandado, toda vez que el decreto reglamentario que fija la escala salarial de los directores o gerentes de las empresas sociales del Estado, debe expedirse con base en los lineamientos y directrices generales que se establezcan en la ley respectiva, según el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política.

Sostiene el interveniente que, cuando el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 establece que los servicios de salud atendidos de manera directa por la Nación o sus entidades territoriales se prestarán principalmente a través de empresas sociales del Estado, y les fija el régimen jurídico señalado en el artículo 195 de la misma Ley, se están desarrollando los postulados fijados en los preceptos constitucionales 48, 49 y 365.

Finalmente, según el ciudadano en mención, es necesario advertir la diferencia jurídica que existe -y que para el actor no se da- entre establecimiento público y empresa social del Estado.

Señala que en virtud de esa distinción, la Ley 489 de 1998 otorga a dichas entidades regímenes jurídicos diferentes, a pesar de pertenecer al sector descentralizado por servicios de la Administración.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 19 de la Ley 10 de 1990, 192 y 195 de la Ley 100 de 1993, en lo acusado y de la totalidad del 197 Ibídem.

Considera que el argumento expuesto por el actor, según el cual, con la conformación de las juntas directivas se configura el fenómeno de la expropiación, carece de fundamento, toda vez que el carácter público de las entidades de salud se conserva en toda su plenitud, y de otro lado porque la figura de la expropiación en nada corresponde a la situación institucional contemplada por las normas demandadas.

En criterio del Jefe del Ministerio Público, los argumentos expuestos por el accionante en contra del inciso primero del artículo 192 y del numeral 4 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, referente al nombramiento de los directores de las empresas sociales del Estado, carecen de fundamento, ya que el legislador ha distinguido la naturaleza jurídica de éstas de la que corresponde a los establecimientos públicos; a pesar de pertenecer unas y otras al sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tienen regímenes jurídicos independientes y autónomos.

Por tanto, la aparente ampliación que el impugnador pretende otorgar al nombramiento del director de la empresa social del Estado como si se tratara de un director de un establecimiento público, es improcedente.

Finalmente considera que el legislador, al expedir el párrafo 4 del artículo 195 demandado, desarrolló lo dispuesto por el 150 de la Carta Política, según el cual el Gobierno Nacional debe tener como criterio para fijar las políticas salariales de los empleados públicos el nivel de complejidad y el presupuesto del respectivo hospital.

En punto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 197 de la Ley 100 de 1993, manifiesta que esa norma está amparada por los artículos 49 y 365 de la Carta Política, en los cuales se precisa que en materia de salud las competencias de las asambleas departamentales y de los concejos municipales deben estar sujetas a los parámetros establecidos por la ley para la prestación de este servicio público.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cosa juzgada

Sobre los artículos 195 y 197 de la Ley 100 de 1993, algunos de cuyos apartes han sido acusados en este proceso, no puede haber nueva decisión de la Corte, pues fueron declarados exequibles mediante Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

2. El legislador puede crear, modificar u organizar nuevas formas de entidades descentralizadas. Las empresas sociales del Estado frente a la Constitución

En los términos del artículo 49 de la Constitución Política, la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; al cual corresponde organizarlos, dirigirlos y reglamentarlos conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Igualmente es deber del Estado establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Debe también el Estado señalar las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

En cuanto servicio público, según lo dispone el artículo 365 de la Carta, es deber del Estado asegurar la atención, protección y prestación eficiente de los servicios de salud a todos los habitantes del territorio nacional. Pero el hecho de que corresponda al Estado garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos no significa que tenga que asumir en forma directa su prestación, pues el texto constitucional es claro al señalar que los servicios pueden ser prestados por el

Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de Seguridad Social y se dictaron otras disposiciones, definió en su artículo 94 la naturaleza de las empresas sociales del Estado en la siguiente forma:

Ley 100 de 1.993.

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

La propia Ley 100 de 1993 establece que el objeto de las empresas sociales del Estado es la prestación de servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, o como parte del servicio público de seguridad social.

Estas empresas constituyen, de conformidad con el ordenamiento en vigor, una categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el legislador en virtud de las facultades que le confiere el artículo 150, numeral 7, según el cual corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, crear, suprimir y fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos "y otras entidades del orden nacional".

Para la Corte resulta indudable que la Constitución no ha hecho una enumeración taxativa de las entidades que integran la administración técnicamente descentralizada, y por tanto las denominaciones, las características de los diferentes tipos de personas jurídicas públicas de ese orden así como la creación de la tipología misma corresponden al legislador. De modo que las referencias del numeral 7 del artículo 150 de la Carta apenas enuncian, pero no agotan, las entidades públicas que integran la Administración Nacional. La configuración completa de ellas es de competencia del Congreso, o en su caso del Presidente de la República revestido de facultades extraordinarias.

En el artículo 210 de la Constitución se ratifica que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por la ley o autorizadas por ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Es claro que las empresas sociales del Estado son entes que no pueden confundirse con los establecimientos públicos y que constituyen una nueva categoría de entidad descentralizada concebida con un objeto específico que la propia legislación ha señalado y que justifica, por razón de los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el legislador, unas ciertas reglas y una normatividad también especial. Como órganos del Estado, aún cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetos al control político y a la suprema dirección del órgano de dirección al cual están adscritas.

La Ley 489 de 1998, al definir en el artículo 38 la integración de la rama ejecutiva del poder público, incluyó dentro de ésta a las empresas sociales del Estado, reconociéndoles una categoría diferente a la de los establecimientos públicos. La Ley señala que las aludidas entidades descentralizadas son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa.

Precisamente en la misma Ley 100 de 1993 se ordenó transformar todas las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto fuere la prestación de servicios de salud en empresas sociales de salud. Igual procedimiento debía llevarse a cabo en las entidades territoriales, a las que se concedió un plazo de 6 meses para dicha adecuación.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), declaró la constitucionalidad de este tipo de entidades y señaló:

"Más aún, y de manera expresa el artículo 150 en su numeral 7o., otorga competencia al Congreso de la República para crear personas jurídicas que no correspondan a la tipología hasta ahora existente, cuando afirma que podrá mediante ley determinar "la estructura de la administración nacional", con la creación, supresión o fusión de "otras entidades del orden nacional". Además, tiene la ley la competencia de otorgar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales funciones como las ordenadas en los artículos examinados, de disponer, que las entidades territoriales a través de esas últimas corporaciones creen, transformen o reestructuren las entidades encargadas de la prestación de servicios de salud, en empresas sociales del orden departamental o municipal, pues ellas están autorizadas para cumplir las funciones que les señale la ley, según lo dispone la Carta en los artículos 300-11 y 313-10, respectivamente.

De lo anterior, fluye lo infundado del cargo".

Definida la naturaleza de las empresas sociales del Estado, como una nueva categoría de entidades públicas descentralizadas y diferentes de los establecimientos públicos, cuyo objetivo es la prestación de servicios públicos de salud, entra la Sala al análisis de los cargos restantes hechos por el actor en su demanda.

3. Integración de las juntas directivas de los hospitales públicos y de las empresas sociales del Estado. Nombramiento y salario de sus directores

El artículo 19 de la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el Sistema Nacional de Salud, estatuye que, en las entidades del primer nivel de atención (hospitales locales, centros y puestos de salud), la estructura administrativa básica está encabezada por una Junta Directiva presidida por el Jefe de la Administración seccional o local o su delegado, e integrada por los organismos de participación comunitaria, en los términos que defina el reglamento. En las entidades del nivel secundario y terciario de atención, la Junta se integrará en forma tal que un tercio de sus

integrantes sean designados por la comunidad; que otro tercio represente al sector científico de la salud y que el otro haga lo propio a nombre del sector político administrativo.

A propósito de esta integración, que reserva al sector político administrativo tan solo una tercera parte en las juntas directivas, anotó el actor:

"Lo inconstitucional es que la ley expropie de hecho a los hospitales públicos departamentales, distritales y municipales en sus dos terceras partes al disponer que la dirección de estas solamente en una tercera parte sea estatal".

El actor utiliza indebidamente el término "expropiación", que tiene en la Carta Política (art. 58) un alcance bien definido como modalidad orientada a quitar la propiedad particular sobre un bien por razones y con requisitos que la misma Carta indica, y que, por tanto, ningún sentido tiene dentro del contexto bajo examen, ajeno por completo a aquel derecho y a sus restricciones. Los bienes pertenecientes a los hospitales públicos o destinados a ellos siguen siendo de propiedad pública, así el sector político administrativo sólo tenga una tercera parte en las juntas directivas que trazan las directrices básicas de su actividad.

Como se señaló anteriormente, es facultad del legislador no únicamente la de crear, suprimir, o fusionar entidades del orden nacional sino también la de fijar sus objetivos y estructura orgánica. Y si la Ley 10 de 1990 quiso que las juntas directivas de las entidades de salud tuvieran una integración que representara no solamente al sector político sino también al de salud -en el campo científico- y a la comunidad por partes iguales, en nada contraría esta disposición los preceptos constitucionales, pues el hecho de que el Estado tenga el deber de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud no significa que deba manejar en forma directa a las instituciones prestadoras de ellos. Incluso, por mandato constitucional, el Estado se encuentra habilitado para contratar con particulares su prestación y en entidades privadas con las cuales establezca convenios es claro que no tiene mayor representación.

Se declarará exequible la norma demandada, pues en nada resultan desconocidos los postulados ni las disposiciones de la Constitución Política por la forma en que ha sido estructurada en aquélla la composición de las juntas directivas de los hospitales públicos. Por el contrario, en criterio de esta Corporación, se realiza en el precepto acusado el principio superior que caracteriza la democracia colombiana como participativa (art. 1 C.P.), ya que no se remite a duda el interés de la comunidad en el buen manejo de las instituciones de salud, en especial si son públicas (art. 2 C.P.).

No se trata, por lo tanto, de una entrega de la propiedad pública a los particulares, ni de una privatización de la salud, sino de una formulación legal de la estructura administrativa de los hospitales públicos que otorga papel importante a la comunidad y al sector científico en sus orientaciones.

En lo relativo a los apartes demandados del artículo 192 de la Ley 100 de 1993, que se refieren al nombramiento de los directores de los hospitales públicos, el cual corresponde al jefe de la respectiva entidad territorial que haya asumido los servicios de salud, de terna que le presente la junta directiva integrada como se señaló en el numeral anterior, y al período de los directores de estas entidades y sus causales de remoción, son todos aspectos que se han dejado por el Constituyente en manos del legislador y que en modo alguno, en el caso de las disposiciones impugnadas, desconocen ni vulneran principios o textos constitucionales.

Si los directores tienen un período prorrogable de tres años, y permanecen en sus cargos mientras no se demuestre la comisión de faltas graves conforme al régimen disciplinario del sector oficial, faltas a la ética según las disposiciones vigentes o inefficiencia administrativa, ello, con la salvedad que adelante se expone, no constituye desconocimiento de norma constitucional alguna, pues el legislador está en libertad de establecer las causales que considere para el retiro de estos servidores públicos.

Desde luego, como acaba de decirse, es el legislador -y no el Gobierno- el llamado a tipificar las conductas objeto de sanción, lo que aparece claro en el artículo 29 de la Constitución. La adscripción de competencia al Ejecutivo para hacerlo, sin límite de tiempo y sin los requisitos del artículo 150, numeral 10, de la Constitución, además de vulnerar el principio de legalidad y el debido proceso, representa un inadmisible traslado de funciones legislativas al Presidente de la República. Por eso, la Corte declarará la inexequibilidad de las expresiones "definidos mediante reglamento del Gobierno Nacional".

Ahora bien, el actor considera que los directores de estas entidades deberían ser nombrados por el Presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes, según el caso, para que así fueran agentes suyos y existiera la libertad de removerlos en cualquier momento, dentro de su concepción de que las empresas sociales del Estado son verdaderos establecimientos públicos.

Como ya se ha anotado, las empresas sociales del Estado tienen una naturaleza jurídica diversa de la que corresponde a los establecimientos públicos, y su función primordial, a diferencia de éstos, no consiste en el cumplimiento de tareas administrativas en un sentido general, sino que radica ante todo en la atención de salud. Por ello, las disposiciones que las rigen son también distintas y, en el caso de las empresas sociales, que por su naturaleza de entidades descentralizadas públicas debían ser creadas por ley, como en efecto lo fueron, el legislador estaba facultado para establecer su estructura orgánica y por ende, lo relativo al período, nombramiento y causales de retiro de sus directores.

El párrafo del artículo 192 de la Ley 100 de 1993, también demandado, consagra que el Gobierno deberá reglamentar un régimen especial en materia salarial para los directores de hospitales del sector público de las empresas sociales del Estado, teniendo en cuenta el nivel de complejidad y el presupuesto del respectivo Hospital.

La Sala encuentra que esta disposición se ajusta al texto constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150, numeral 19, literal e), según el cual corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno

para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Lo que el citado párrafo hace no es otra cosa que establecer un marco general para que el Gobierno, teniendo en cuenta el nivel de complejidad y el presupuesto del respectivo hospital, reglamente un régimen especial en materia salarial para los directores de los hospitales públicos y de las empresas sociales del Estado.

Se trata entonces de una ley marco en materia del régimen salarial que debe regir para los directores de estas entidades, los cuales, por su naturaleza y funciones, son empleados públicos.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 10 de 1990 y los apartes demandados del artículo 192 de la Ley 100 de 1993, con excepción de las expresiones "definidas mediante reglamento del Gobierno Nacional", pertenecientes a su inciso primero, que se declaran INEXEQUIBLES.

Segundo.- Respecto de la demanda incoada contra los numerales 3º y 4º del artículo 195 y en lo referente a la impugnación del artículo 197 de la Ley 100 de 1993, ESTESE A LO RESUELTO por esta Corte en Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2026-02-04 05:45:59