COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/432/95

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/432/95
Expediente	—
Fecha	1994-06-22
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Dr HERNANDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Contrato De Trabajo En Establecimientos Publicos
- /Administracion Publica
- /Servidor Publico

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Con el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente, quienes pueden tener la calidad de empleados públicos o de

Texto completo

C-432-95 Sentencia No Sentencia No. C-432/95 TRABAJADOR OFICIAL DEL SECTOR SALUD Son trabajadores oficiales del sector salud quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, dentro de la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, delegandose en los establecimientos públicos de cualquier nivel, la facultad de precisar en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

CONTRATO DE TRABAJO EN ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS -Determinación de actividades /ADMINISTRACION PUBLICA -Estructura /SERVIDOR PUBLICO -Clasificación De conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente, quienes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, sin que dicha facultad pueda ser delegada a estos, en sus respectivos estatutos. La disposición resulta contraria a juicio de la Corte, a los preceptos constitucionales citados, ya que constituye una potestad propia del Legislador, no susceptible de ser trasladada a los establecimientos públicos, ya que por mandato constitucional corresponde exclusivamente al Congreso a través de la ley determinar la estructura de la administración en lo nacional, a las Asambleas en lo departamental, y a los Concejos en los municipal y distrital. De permitirse esta delegación, los establecimientos públicos podrían realizar la clasificación de sus servidores en empleados públicos y trabajadores oficiales, contrariando las disposiciones constitucionales.

REF.: EXPEDIENTE No. D - 880 Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. del parágrafo del artículo 674 del Decreto 1298 de 1994 " por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud ".

MATERIA: Actividades que se pueden desempeñar mediante contrato de trabajo en los establecimientos públicos. ACTOR: Luis Francisco Jiménez Niño MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Santa Fe de Bogotá D.C., Septiembre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y cinco (1995). I. ANTECEDENTES. Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano LUIS FRANCISCO JIMENEZ NIÑO, contra el inciso 2o. del parágrafo del artículo 674 del Decreto 1298 del 22 de junio de 1994 "

por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud ". Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente dispuso que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana y además ordenó enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, en caso de estimarlo oportuno.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS. Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada, subrayando el aparte acusado: " DECRETO NUMERO 1298 DE 1994 (Junio 22) "por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud"

"El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones Presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 del 21 de junio de 1994, en uso de sus facultades constitucionales y, en especial, de las facultades conferidas por el numeral 5o. del Artículo 248 de la Ley 100 de 1993, DECRETA:

"ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ARTICULO 674 : Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Son empleos de libre nombramiento y remoción: 1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a),b),c) e i) del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987.

2. En las entidades territoriales o en sus entes descentralizados: a) Los de Secretario de Salud o Director seccional o local del Sistema de Salud, o quien haga sus veces, y los del primer nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

b) Los de Director, Representante Legal de entidad descentralizada, y los del primero y segundo nivel jerárquicos, inmediatamente, (sic) siguientes.

c) Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesoría. Todos los demás empleos son de carrera. Los empleados de carrera podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa.

Parágrafo: Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales; en las mismas instituciones.

Los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

" III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA. A juicio del actor, la disposición demandada vulnera los artículos 123 inciso 3o., 125 y 150 inciso 1o. de la Constitución Política.

En una breve sustentación de la demanda, afirma el demandante que " al confrontar la norma atacada con los textos constitucionales señalados, se encuentra que aquélla le atribuye una potestad que es exclusiva del Congreso, a las Juntas Directivas de los establecimientos Públicos dedicados a la organización y prestación de los servicios de salud, toda vez que son las que elaboran los respectivos estatutos.

" Considera que por ésta razón, " se está violando el principio de la delegación, toda vez que el Legislador no está autorizado por la Carta para delegar tal atribución (la de clasificar empleos) ."

Afirma además " que en desarrollo de la norma cuestionada, implícitamente se está dotando a las Juntas Directivas de los Hospitales, de la facultad de clasificar a sus empleados, entre empleados públicos y trabajadores oficiales " y que, como consecuencia de ello, "

se está incurriendo en el grave inconveniente, de que un grueso número de servidores públicos, que a la luz de la Constitución y la Ley, deben ser empleados Públicos, aparezcan como trabajadores oficiales, con toda la sobrecarga salarial y prestacional que ello implica (...) en detrimento del Tesoro Público como bien del interés general.

" IV. INTERVENCION CIUDADANA. Vencido el término de fijación en lista, la Secretaría de la Corporación dejó constancia de que solamente fue presentado el memorial suscrito por el ciudadano MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

En efecto, el mencionado ciudadano presentó escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo 674 del Decreto 1298 del 22 de junio de 1994, frente a la acusación que se hizo por el actor contra el inciso 2o. del parágrafo de dicha norma.

Afirma el ciudadano interviniente que, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política, cuya interpretación debe hacerse en concordancia con el artículo 150 numeral 23 de la misma, "

por norma general todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa y sólo los servidores públicos que sean elegidos popularmente, que sean de libre nombramiento y remoción, que tengan la calidad de trabajadores oficiales y aquellos que determine la ley no pertenecerán a la carrera administrativa".

Expresa que la Carta Política al regular lo referente a la organización del Estado, las ramas del poder público, los organismos de control y demás entes que conforman su estructura, "

determina las características y formas de vinculación para con el Estado de los empleados de mayor jerarquía dentro del organigrama Estatal ".

En cuanto a las formas de vinculación de aquellas personas que ejercen en calidad de servidores públicos, cargos que no están mencionados en la Constitución, expresa el interviniente que corresponde al Congreso de la República por medio de la Ley definir todos los aspectos relacionados con este tema. A su juicio, tal criterio fue expuesto por la Corte Constitucional mediante la sentencia No.

C-195 de 1994. Agrega que " obviamente, el Congreso al regular sobre la forma de vinculación de los servidores públicos con el Estado, debe observar, de manera rigurosa, el principio establecido en la primera parte del artículo 125 de la Constitución Nacional"

; y señala que dentro de dicha facultad reguladora el Congreso tiene plenas atribuciones para determinar, entre otros aspectos, qué servidores públicos no pertenecen a la carrera administrativa sin ser de elección popular, de libre nombramiento y remoción ni trabajadores oficiales; establecer los parámetros para definir cuáles servidores públicos, además de los señalados en la Constitución, tienen el carácter de trabajadores oficiales o de empleados públicos, y cuáles son de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Puntualiza que "

dentro de esta enumeración (...), coexisten funciones que a la luz del artículo 125, en concordancia con el artículo 150 de la Constitución Nacional, son delegables, con otras que por expresa disposición constitucional son indelegables y por lo tanto sólo el Congreso de la República puede ejercer (...)".

Acerca de la delegación indebida que ataca el actor, afirma que " el decreto legislativo 1298 de 1994 no hace ninguna delegación de funciones, esto por cuanto a la luz del artículo 248 numeral 5, el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud, tan sólo es un orden sistemático, en donde se integran, incorporan y armonizan en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que contemplan las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud, que en modo alguno expide un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del Derecho.

" Respecto de la delegación del Congreso a las Juntas Directivas de los establecimientos públicos dedicados a la organización y prestación de los servicios de salud, para que establecezcan qué funciones pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo en la respectiva entidad, el ciudadano interviniente cita el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 que indica que los servicios de salud por parte de la Nación o de las entidades territoriales se prestarán a través de las Empresas Sociales del Estado; manifiesta que el artículo 195 del mismo estatuto consagra el régimen jurídico de quienes estén vinculados a aquéllas:

" 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", y afirma que en el parágrafo del artículo 26 de dicha ley se establece que "

Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones", y hace énfasis en el segundo inciso que dispone que "

Los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo".;

de manera que la referida delegación " se hace en virtud de lo ordenado en el artículo 195 No. 5 de la Ley 100 de 1993 y no por lo transcrito en el artículo 674 del decreto extraordinario 1298 de 1994."

Agrega que dicha delegación de funciones está permitida por la Constitución Política, pues la carrera administrativa, como forma de vinculación de los empleados estatales, es el "

único aspecto cobijado por la prohibición de delegación que establece el artículo 125 de la Carta", y los trabajadores oficiales no están incluidos dentro de aquella.

Expresa además, que " de tiempo atrás se han establecido los parámetros que deben observar los establecimientos públicos al clasificar, por medio de sus estatutos a establecer qué tipo de funciones pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo"

, y cita los artículos 5o. del Decreto 3135 de 1968 y por el decreto reglamentario No. 1848 de 1969. También alude a la jurisprudencia del Consejo de Estado contenida en la sentencia del 8 de abril de 1970, MP. Doctor Andrés Holguín, relacionada con estos aspectos.

Finalmente, respecto de la conveniencia o inconveniencia de la disposición acusada, expresa que " la Corte Constitucional no está facultada" para calificarla, sino que la declaratoria de inexequibildad de una norma debe obedecer a las causales del artículo 241 de la Carta Política, y cita, entre otros, los pronunciamientos de la Corporación efectuados mediante las sentencias Nos.

C-086 de 1995 (MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-149 de 1993 (MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo). V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 642 del 31 de mayo de 1995, el señor Procurador General de la Nación, envió el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia, solicitando declarar exequible el aparte acusado del artículo 674 del Decreto 1298 de 1994.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que " Los establecimientos públicos son un tipo de entidad descentralizada, surgidos en la necesidad de especializar y hacer más eficiente la prestación de un determinado servicio, el cual es un principio propio del Estado. Esta circunstancia los hace partícipes de la estructura de la administración nacional, como consecuencia de lo cual su régimen es de derecho público, sus autoridades son de naturaleza pública al igual que la procedencia de los recursos para su financiamiento".

Aduce el señor Procurador, que con el objeto de permitir a estas entidades el desempeño cabal de sus funciones y en esa medida el logro de los objetivos que les han sido señalados, están dotadas de un conjunto de cualidades de entre las cuales se destaca la autonomía administrativa para organizarse y gobernarse así misma.

Indica que la autonomía de las entidades descentralizadas se concreta, en primer lugar, en la atribución que tienen de contar con sus propios órganos de dirección.

Así mismo expresa que la autonomía se orienta en la facultad de darse sus propios estatutos como la posibilidad de reglamentar el funcionamiento y actividad del organismo como la fijación de términos, horarios de atención, etc. Por esta razón las entidades se encuentran en capacidad de precisar qué actividades de las llevadas a cabo en sus dependencias pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo. Considera que esta autonomía debe entenderse como una potestad reglada, controlada, sometida a la Constitución y a las Leyes. De manera que la atribución de precisar qué tipo de actuaciones deben desarrollarse por contrato laboral, se encuentra limitada y debe adaptarse a la clasificación de los empleos hecha previamente por la ley.

De acuerdo con esto, afirma que " son empleados públicos las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, y son trabajadores oficiales quienes prestan sus servicios ante dichas entidades en labores de sostenimiento y construcción de obras públicas, a excepción del personal de dirección y confianza; como también lo son quienes trabajan para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

" Continúa su exposición afirmando que "l a facultad con la cual cuentan las juntas directivas de los establecimientos públicos para precisar qué cargos corresponden a labores de construcción y sostenimiento de obras, e incluir así a quienes los ejecutan dentro de la categoría de trabajadores oficiales; equivaldría a concretar la clasificación de Ley en el ámbito de la entidad, de acuerdo con sus necesidades y requerimientos ." Y concluye que "

la fijación de las actividades que van a ser desempeñadas mediante contrato laboral al interior de la entidad no modifica la naturaleza de aquellas".

El Señor Procurador General de la Nación también hace referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencias del 18 de noviembre de 1978 y 16 de marzo de 1983), y de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (sentencias del 25 de julio de 1972, agosto 19 de 1976 y 31 de enero de 1985) que afirman que "

son los servicios, es decir la clase de actividad desarrollada es lo que determina si la vinculación a la administración pública se ubica dentro de una relación contractual, o de una relación legal y reglamentaria.

" Finalmente, manifiesta que " los estatutos internos en virtud de los cuales los establecimientos públicos precisan cuáles de las actividades de la entidad van a ser desempeñadas mediante contrato de trabajo, son actos de carácter administrativo, por lo cual son suceptibles de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso en caso que se vulnere

el principio de legalidad. De manera que existen garantías frente a la posible extralimitación de las juntas directivas de los establecimientos públicos en la precisión de labores a ser desempeñadas mediante contrato laboral."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Primera. Competencia. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el Decreto 1298 de 1994, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 5o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993.

Segunda. Cosa Juzgada en relación con el Decreto 1298 de 1994. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, así como en virtud de la jurisprudencia emanada de esta Corporación, habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-255 del 7 de junio de 1995 (MP. Dr. Jorge Arango Mejía), en virtud de la cual resolvió declarar inexequible el Decreto 1298 de junio 22 de 1994 "

por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud". En virtud a lo anterior, no cabe duda de que respecto del artículo 674 del Decreto Número 1298 de 1994, ha operado la cosa juzgada constitucional (artículo 243 CP.) -desde el punto de vista material- y por lo tanto resulta inoficioso e improcedente que la Corte vuelva a pronunciarse sobre ellas, por lo cual en lo que concierne a su revisión, habrá de estarse a lo resuelto en la precitada providencia.

No obstante haber adoptado la Sala Plena de la Corte Constitucional dicha decisión, en la parte resolutiva de la citada sentencia No. C-255 de 1995, expresó que las normas consideradas en sí mismas e incorporadas en el decreto declarado inexequible, conservan su validez y su vigencia, si no han sido ya declaradas inexequibles, o derogadas por una norma diferente al Decreto 1298.

Así las cosas, no procede pronunciarse respecto del artículo 674 del Decreto 1298 de 1994, por cuanto respecto del mismo operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, lo cual no obsta para que esta Corporación con fundamento en lo ya manifestado, se pronuncie en relación con el inciso 2o. del parágrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990, cuyo texto corresponde al mismo del artículo 674 del decreto ibídem.

En efecto, tal disposición proviene, en cuanto al numeral primero, del artículo 26 de la Ley 10 de 1990 "Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones"

, en concordancia con el artículo 1o. de la Ley 61 de 1987 " Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones"

, según lo expuesto por esta Corporación mediante la sentencia No C-195 de 1994 antes citada. El numeral 2o. proviene del artículo 26 de la Ley 10 de 1990, inclusive en su parágrafo, el cual dispone lo siguiente:

"ARTICULO 26 : Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Son empleos de libre nombramiento y remoción: 1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a),b),c) e i) del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987.

2. En las entidades territoriales o en sus entes descentralizados: a) Los de Secretario de Salud o Director seccional o local del Sistema de Salud, o quien haga sus veces, y los del primer nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

b) Los de Director, Representante Legal de entidad descentralizada, y los del primero y segundo nivel jerárquicos, inmediatamente siguientes.

c) Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesoría. Todos los demás empleos son de carrera. Los empleados de carrera podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa.

Parágrafo: Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales; en las mismas instituciones.

Los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo."

Queda establecido así que el artículo demandado -que es idéntico al transcrito-, conserva su vigencia y no ha sido objeto de examen de constitucionalidad por parte de esta jurisdicción, como se expresó en la sentencia No. C-255 del 7 de junio de 1995, razón por la cual procede la Corporación a pronunciarse en relación con el numeral 2o. del artículo 26 de la Ley 10 de 1990.

Tercera. Del examen constitucional del artículo 26 numeral 2o. de la Ley 10 de 1990. Resulta pertinente establecer en primer término, quiénes son los servidores públicos que en los establecimientos públicos del sistema de salud ostentan la calidad de trabajadores oficiales.

De conformidad con los preceptos constitucionales, los trabajadores oficiales constituyen una categoría especial de servidores públicos que no pertenecen a la carrera administrativa, ni son de libre nombramiento y remoción, y tampoco son elegidos popularmente. El artículo 123 de la Carta Política define que son servidores públicos, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas, territorialmente y por servicios.

Ahora bien, el numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución Política preceptúa que corresponde al Congreso por medio de leyes, “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica....”.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley 10 de 1990 clasifica las distintas categorías de empleos del sector salud e indica que estos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera, a nivel nacional, territorial o del sector descentralizado; así mismo establece que los demás empleos son de carrera salvo, tal como lo expresa el parágrafo de dicha norma, los trabajadores oficiales que son según el texto de la referida ley "

quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones".

Y agrega que, “los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo” (inciso 2o. parágrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990).

Así mismo, el artículo 195 numeral 5o. de la Ley 100 de 1993 establece, al referirse al régimen jurídico de las empresas sociales del Estado como lo son las integradas al Sistema Nacional de Salud (Ley 10 de 1990), establece que "

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."

De esta manera se tiene que a la luz de las citadas normas, son trabajadores oficiales del sector salud quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, dentro de la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas,

delegandose en los establecimientos públicos de cualquier nivel, la facultad de precisar en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

De acuerdo con el artículo 115 de la Carta Política, los establecimientos públicos forman parte de la rama ejecutiva del poder público; son creados o autorizados por medio de la ley a iniciativa del Gobierno, (artículos 150 numeral. 7o. y 154); a ella corresponde también señalar sus objetivos y estructura orgánica; su presidente, director o gerente es nombrado por el Presidente de la República, cuando corresponden al orden nacional (artículo 189 numeral 13), por el Gobernador (artículo 305 numeral 5o. o por el alcalde (artículo 315 numeral 3o.), según el caso. En el orden departamental los establecimientos públicos son creados por las asambleas departamentales (artículo 300 numeral 7o.), y en el municipal por los concejos, a iniciativa del Alcalde (artículo 313 numeral 6o.).

Como es bien sabido, los establecimientos públicos (artículo 5o. del Decreto 1050 de 1968) son entidades descentralizadas especializadas encargadas de atender funciones administrativas y de hacer más eficiente la prestación de un determinado servicio, conforme a las reglas del derecho público. Gozan además de las siguientes carácterísticas: personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituído con bienes públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

De manera que pueden actuar jurídicamente por sí mismas y comprometer sus propios recursos y responsabilidad. La personería jurídica que les otorga aquélla es esencial para el ejercicio de dicha autonomía; así mismo están facultados para celebrar contratos, ser demandantes o demandados en juicios o procesos judiciales, etc., es decir, son sujetos de derechos y obligaciones.

La autonomía de que gozan los establecimientos públicos les permite expedir sus propios estatutos de conformidad con la ley. Sin embargo, debe aclararse que los estatutos internos de aquellas entidades administrativas son distintos a los estatutos orgánicos que los rigen, aspecto sobre el cual la Corporación se pronunció refiriéndose a las diferencias que existen entre unos y otros.

En efecto, en la sentencia No. C-195 de 1994 (MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) dijo la Sala Plena de la Corte Constitucional, lo siguiente: "(...) los estatutos orgánicos de las entidades referidas -los establecimientos públicos-, no pueden ejercer una facultad exclusivamente legal, por mandato de la Constitución, y el legislador no está autorizado por la Carta para delegar tal atribución. Conviene, pues, distinguir entre el estatuto básico de las entidades y los estatutos internos, que son los aludidos por la norma sub examine. En efecto, el estatuto básico lo expide el Congreso mediante ley.

Se entiende por tal, acogiendo la definición dada por la Corte Suprema de Justicia, el conjunto de reglas que determina su denominación, su sede, las actividades que ha de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes y futuros, los órganos por medio de los cuales tiene que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos .

Los estatutos básicos son, en definitiva, el complemento necesario del acto de creación propio del Congreso, mediante el cual surge la entidad pública.

Los tratadistas señalan como necesidad básica, la distinción entre dichos estatutos básicos, y los llamados estatutos internos, los cuales no pueden ser considerados, en el sentido estricto de la palabra como estatutos, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 15 de septiembre de 1973.

"Mejor sería -señala esta Corporación- llamar a esos documentos reglamentos internos o, como concesión al uso referido, estatutos internos o de organización interna, los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros órganos o

funcionarios, con arreglo a la ley o a los estatutos básicos cuando estos no los consigne".

Se puede observar entonces que el artículo 125 superior exceptúa de la carrera a los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley . Como los estatutos internos u orgánicos son adoptados por las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos, según el literal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968, por tanto, la norma en comento atribuye una potestad que es exclusiva del Congreso, a las juntas y consejos directivos de los establecimientos públicos (...)"

(subrayas fuera del texto). De las consideraciones y del criterio jurisprudencial expuestos, se concluye: 1o. Corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley, determinar la estructura de la administración nacional, y crear, fusionar o modificar los establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional (artículo 150 numeral 7o. CP.). A nivel departamental, dicha función corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas (artículo 300 numeral 7o. de la CP.) y a nivel municipal a los Concejos (artículo 313 numeral 6o. CP.), por medio de acuerdos.

2o. La autonomía de los establecimientos públicos les permite darse sus estatutos, es decir, su propia reglamentación interna, con sujeción a la ley. Dicha reglamentación es adoptada por la junta directiva "

u otros órganos o funcionarios con arreglo a la ley o a los estatutos básicos", y corresponde, en todas sus características, a un acto administrativo.

3o. De conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente, quienes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, sin que dicha facultad pueda ser delegada a estos, en sus respectivos estatutos.

En el caso sub exámine, el aparte de la norma acusada establece que " los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo", es decir, que se faculta a las juntas directivas de los mismos para que determinen qué servidores se vinculan a los respectivos establecimientos públicos del sistema de salud en calidad de trabajadores oficiales.

Esta disposición resulta contraria a juicio de la Corte, a los preceptos constitucionales citados, ya que constituye una potestad propia del Legislador, no susceptible de ser trasladada a los establecimientos públicos, como lo señala el demandante, ya que por mandato constitucional corresponde exclusivamente al Congreso a través de la ley determinar la estructura de la administración en lo nacional, a las Asambleas en lo departamental, y a los Concejos en los municipal y distrital.

De permitirse esta delegación, los establecimientos públicos podrían realizar la clasificación de sus servidores en empleados públicos y trabajadores oficiales, contrariando las disposiciones constitucionales.

De conformidad con lo expuesto, se tiene que el artículo 674 del Decreto 1298 del 22 de junio de 1994, inciso 2o. de su parágrafo, al establecer que “los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo”, delegando una potestad atribuída por la Constitución al legislador, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, quebrantó los preceptos examinados, razón por la cual habrá de declararse su inexequibilidad, al igual que el artículo 26 inciso 2o. del parágrafo de la Ley 10 de 1990, por unidad normativa (artículo 158 CP.), por tratarse del mismo texto acusado.

VII. 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, R E S U E L V E :

PRIMERO. Estése a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia No. C-255 del 7 de junio de 1995, en relación con el Decreto 1298 de 1994.

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE el inciso 2o. del parágrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Presidente JORGE ARANGO MEJIA Magistrado ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.