Sentencia C-079/07

GERENTE DE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO Y DIRECTOR DE INSTITUCION PRESTADORA DE SALUD-Requisito de formación profesional en el área de la salud en determinadas categorías de municipios/PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL-Aplicación

Dado que en aras de garantizar el principio de eficiencia conforme al cual debe desarrollarse la función administrativa (art. 209 C.P.) y teniendo en cuenta que la distinción de requisitos, en cuanto a la formación profesional se trata, para acceder al cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de una Institución Prestadora de Servicios de Salud en el primer nivel de atención, se realiza respecto de entidades territoriales con una población menos numerosa a la que existe en municipios de categoría especial, primera y segunda, según lo precisó la Corte en la sentencia antes transcrita “debe garantizarse que dicho funcionario esté en la capacidad de asumir no solamente las funciones de tipo administrativo sino también asistenciales”. Para la Sala, no existen razones poderosas que impongan un cambio del precedente vinculante contenido en la Sentencia C-100 de 2004, en cuanto no se está ante una nueva coyuntura social en el contexto de la norma acusada o frente a una modificación de los cánones fundamentales invocados como quebrantados que impliquen una nueva realidad constitucional, por lo que habrá de declararse la exequibilidad de la expresión acusada siguiendo la razón de la decisión de la citada sentencia.

Referencia: expediente D-6403

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22.3.3 (parcial) del Decreto ley 785 de 2005.

Demandante: José Manuel Córdoba Trujillo.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano José Manuel Córdoba Trujillo demandó el artículo 22.3.3. parcial del Decreto ley 785 del 17 de marzo de 2005.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo acusado:

(Marzo 17)

“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la ley 909 de 2004”.

El presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la ley 909 de

DECRETA:

Artículo 22. Requisitos para el ejercicio de los empleos que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud. Para el desempeño de los empleos correspondientes al sistema de seguridad social en salud a que se refiere el presente decreto, se deberán acreditar los siguientes requisitos:

22.1 Director Local de Salud y Secretario Seccional o Local de Salud correspondiente a departamentos, distritos y municipios de categorías especial y primera

Estudios: Título profesional en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas y título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria u otros en el campo de la administración en salud.

Experiencia: Cuatro (4) años de experiencia profesional en el sector salud.

El título de postgrado no será aplicable en los casos de los departamentos de Guainía, Vaupés, Vichada, Guaviare y Amazonas.

22.2 Dirección Local de Salud de los demás municipios

Estudios: Título profesional en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas.

Experiencia: Dos (2) años de experiencia profesional en el sector salud.

Para el ejercicio de los empleos de Director de Hospital (Código 065) y de Gerente de Empresa Social del Estado (código 085) de carácter departamental o municipal que pertenezcan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se exigirán los siguientes requisitos:

22.3 Director de Hospital y Gerente de Empresa Social del Estado de primer nivel de atención. Para el desempeño del cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud, del primer nivel de atención, se exigirán los siguientes requisitos, establecidos de acuerdo con la categorización de los departamentos y municipios regulada por la Ley 617 de 2000 y demás normas que la modifiquen o adicionen:

22.3.1 Para la categoría especial y primera se exigirá como requisitos, título profesional en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas; título de posgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de dos (2) años en el sector salud.

22.3.2 Para la categoría segunda se exigirá como requisitos, título profesional en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de un (1) año en el sector salud.

22.3.3 Para las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se exigirá como requisitos, título profesional en el área de la salud y experiencia profesional de un (1) año, en el sector salud.

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable del aparte normativo subrayado, por considerar que la expresión “en el área de la salud” viola el preámbulo, los artículos 1º, 13, 25 y 53 de la Constitución Política y, los artículos 21-2 y 23-1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Señala que el decreto fue expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004.

Fundamenta la violación del precepto demandado en que en éste se introduce una diferenciación que carece de fundamentación objetiva y una razonable justificación “y por lo mismo discriminatoria, arbitraria, injusta, innecesaria y desproporcionada,” entre quienes son considerados legalmente como profesionales de la salud y quienes no lo son, generando una vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo, de todos los profesionales que no hacen parte del sector salud y que bien podrían desempeñar el empleo para el que se establece el aludido requisito.

De otra parte, afirma que adolece de una justificación razonable el hecho de que un profesional de las ciencias administrativas, económicas o jurídicas pueda desempeñarse como director de hospital y/o gerente de empresas sociales del Estado del segundo, tercero y/o cuarto nivel de atención e incluso del primer nivel de atención en las entidades territoriales clasificadas en las categorías especial, primera y segunda, y que no pueda desempeñar el mismo cargo en entidades como hospitales y empresas sociales del Estado, cuando las mismas están ubicadas en entidades territoriales clasificadas en las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta.

En su sentir, dicha diferenciación conlleva de manera ostensible y brusca a una discriminación desproporcionada, innecesaria, injustificada e inadmisiblemente constitucionalmente, porque no hay ninguna razón a la luz de la Constitución para que en este caso no sea de tal manera. Agrega que diferente sería que a esta clase de profesionales (ciencias administrativas, jurídicas y económicas), se les exigiera para el desempeño del cargo de director de hospital o gerente de empresa social del estado, título de formación en la modalidad de postgrado en administración hospitalaria, gerencia en salud u otros equivalentes, así como la debida experiencia; títulos que de igual manera deberían

exigírseles a los profesionales de la salud teniendo en cuenta que lo que está de por medio en este evento es la administración de recursos públicos y no la asistencia en salud.

Así, afirma que bajo la regulación establecida en la disposición acusada, puede darse entre otras, el caso en el cual el profesional de la salud que vaya a gerenciar un hospital o una empresa social del Estado del primer nivel de atención en una entidad territorial de tercera, cuarta, quinta o sexta categoría, lo sea a nivel de una profesión que poco o nada tiene que ver con el primer nivel de atención.

Señala que la única razón que podría esgrimirse a favor de la norma demandada, es que el profesional de la salud, paralelamente con la administración de la entidad, desarrollara labores de carácter asistencial en procura de economizar gastos, lo cual en su opinión, no sucede, puesto que la actividad gerencial de una entidad de las características de un Hospital o una Empresa social del Estado requiere de dedicación exclusiva y disponibilidad permanente, según lo establece el inciso 2º del artículo 22.5 del Decreto ley 785 de 2005.

Asevera que la dirección o gerencia, implica el ejercicio de funciones de dirección, planeación, evaluación y control en la administración y gestión de una entidad u organización, conceptos que en su sentir son ajenos a los profesionales de la salud -lo que no significa que los mismos no puedan ser por estos aprendidos-, por lo que el requisito de ser profesional en el sector salud, para gerenciar empresas del primer nivel de atención en instituciones de salud ubicadas en municipios clasificados entre la tercera y la sexta categoría, no resiste el análisis de igualdad, a la luz de las normas constitucionales y menos aún desde la óptica de la jurisprudencia de la Corte.

En suma, para el demandante, el precepto demandado no establece unos requisitos adecuados para gerenciar hospitales o empresas sociales del Estado del primer nivel de atención en los municipios ubicados en las categorías tercera, cuarta, quinta o sexta, pues al contrario, lo que se deduce, es el establecimiento de una especial protección para los profesionales del sector de la salud, en el sentido de que sólo éstos pueden desempeñarse como directores o gerentes de las entidades mencionadas en detrimento de los demás profesionales de otras áreas que también pueden hacerlo, vulnerando así su derecho al trabajo.

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública pide a la Corte Constitucional se deniegue lo solicitado en la demanda y en su lugar se declare la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005.

A juicio del interviniente mediante la Sentencia C-100 de 2004, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 24 numeral 3º del Decreto 1569 de 1998 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan

otras disposiciones”, que contenía un texto en igual sentido al de la norma aquí acusada.

De otra parte, indica que en la Sentencia C-378 de 2004, la Corte Constitucional al estudiar la demanda del artículo 24 del Decreto 1569 de 1998, frente a la expresión “área de la salud”, señaló que operaba la cosa juzgada constitucional.

Finalmente afirma que es claro que la Corte ya realizó un estudio respecto del mismo contenido normativo, los mismos fundamentos y la posible violación de los mismos artículos constitucionales, por lo que se configura la cosa juzgada constitucional frente al artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005.

2. Ministerio de la Protección Social

La cartera de Protección Social considera que la expresión acusada, no viola las disposiciones constitucionales contenidas en el preámbulo y los artículos 1, 13, 25 y 53 que consagran el derecho a la igualdad y al trabajo a que alude el actor, por lo cual solicita declarar su exequibilidad.

Para el interviniente, en el contexto del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los hospitales públicos y las Empresas Sociales del Estado no pueden ser ajenos a los parámetros de calidad, eficiencia, eficacia, racionalización de los recursos humanos, físicos y financieros, lo cual comporta para las mismas la adecuación de sus estructuras a los requerimientos de la demanda.

Así, el artículo 22 del Decreto ley 785 de 2005, señala los requisitos que deben cumplir los empleos que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, reglamentando lo correspondiente a los Gerentes y/o Directores de los distintos niveles de atención.

A su juicio, la diferencia de los requisitos para el cargo de gerente entre municipios categoría uno y dos y especial frente a los requisitos establecidos para los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 se fundamenta en el tamaño o complejidad de la institución y en el volumen de la población objeto. Así, teniendo en cuenta que los hospitales de primer nivel de complejidad ubicados en municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 son instituciones que prestan servicios básicos de salud, con una planta de personal pequeña con un promedio de 30 cargos por institución, ubicados en municipios que según cifras del DANE no superan los 20.000 habitantes, para garantizar un uso racional de los recursos, la eficiencia administrativa y la calidad de la atención, es fundamental que su estructura de dirección (Junta Directiva y Gerente) esté en capacidad de asumir tanto los procesos gerenciales y administrativos, así como los asistenciales.

Para el Ministerio, no es cierto como lo plantea el accionante que la norma demandada “... introduce una diferenciación que carece de fundamentación objetiva y una razonable justificación y por lo mismo discriminatoria, arbitraria, injusta, innecesaria y desproporcionada, entre quienes son considerados legalmente como profesionales de la salud y quienes no lo son, conllevando a una violación de los derechos fundamentales a la IGUALDAD Y AL TRABAJO de todos los profesionales que no hacen parte del sector salud...” toda vez que en el caso de la norma demandada existe un objetivo claro que no es otro que garantizar la eficiencia, la mejor utilización de los recursos, la austeridad en el gasto en

entidades del sector público donde los recursos son limitados.

Finalmente, respecto a la presunta violación del derecho al trabajo consagrado en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, asegura el interviniente que el actor no fundamenta las razones por las cuales considera dicha violación. No obstante expresa que la disposición demandada en ningún caso vulnera la dignidad, ni el derecho a escoger libremente la profesión u oficio, ni tampoco se trata de un derecho adquirido de acuerdo con lo expresado por la jurisprudencia y la doctrina.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declarar exequible la expresión “en el área de la salud”, contenida en el artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005.

El director del Ministerio Público considera que la facultad delegada por el legislador al Presidente de la República, en este caso, implica la atribución para proferir los distintos ordenamientos en que se exigen las calidades académicas y la experiencia necesaria para el desempeño de los cargos en el Sistema de Seguridad Social en Salud, con sujeción a ciertos parámetros de razonabilidad y proporcionalidad; ello, a efectos de salvaguardar el interés general y realizar cabalmente los cometidos estatales.

Por tanto agrega que el legislador debe propender por el equilibrio entre dos principios de la función pública: (i) el derecho a la igualdad de oportunidades que tienen todos los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y, (ii) la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la administración, mediante la utilización de mecanismos que permitan seleccionar los trabajadores que, por su mérito y capacidad profesional resulten más idóneos para el desempeño de las funciones propias del cargo. Lo anterior conforme a lo establecido en la Sentencia C-100 de 2004, providencia a la cual el Jefe del Ministerio Público alude como antecedente jurisprudencial de la norma acusada y mediante la cual se realizó el control de constitucionalidad del artículo 24.3 del Decreto ley 1569 de 1998.

De otra parte señala que la disposición acusada no vulnera el derecho a la igualdad para el acceso a la función pública de los profesionales que han realizado estudios ajenos al área de la salud, pues existen razones suficientes para condicionar el desempeño de los cargos directivos que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud en los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, en virtud de las necesidades y características poblacionales que les son propias a tales entes territoriales.

Afirma el Procurador, que el legislador al establecer requisitos diferentes para los cargos directivos y gerenciales que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud en cada uno de los municipios atendiendo a la categoría en que éstos se encuentren ubicados, responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así, la disposición demandada resulta coherente con los mandatos constitucionales en cuanto constituye el mecanismo idóneo para asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios médicos en los municipios atendiendo a sus particulares condiciones, toda vez que tiene en cuenta la masa poblacional y la capacidad de los municipios para comprometer sus

recursos. La exigencia de que en los municipios de la categoría tercera a sexta, el Director de hospital o el Gerente de empresas Sociales del Estado sea un profesional de la salud, no vulnera el derecho de igualdad de otros profesionales que aspiren a ocupar tales cargos, pues en esta clase de municipios se requiere atender necesidades administrativas y asistenciales que están directamente relacionadas.

Finalmente, en cuanto al derecho al trabajo asegura el interviniente que éste no se concibe absoluto; en tal virtud, los aspirantes a los distintos cargos de la administración pública deben cumplir los requisitos fijados por la ley. La disposición acusada no vulnera el derecho al trabajo de los profesionales con formación en disciplinas diferentes a las que componen el área de la salud. Por lo anterior, la exigencia de los requisitos establecidos en una norma jurídica para el acceso a los cargos públicos, no vulnera per se el derecho al trabajo o el acceso a la función pública.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar contenida la expresión acusada en un decreto ley.

2. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión “en el área de la salud” contenida en el artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005 se refiere a la presunta violación del preámbulo y los artículos 1, 13, 25 y 53 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 21-2 y 23-1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que a juicio del actor, se genera al restringir exclusivamente a los profesionales del área de la salud la posibilidad de desempeñarse como Gerente de una Empresa Social del Estado o Director de una Institución Prestadora de Servicios de Salud del primer nivel de atención, en entidades territoriales de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, mientras que para las demás categorías, en el mismo nivel de atención, a dichos empleos pueden postularse profesionales de otras áreas como la económica, administrativa o jurídica, de lo cual infiere una vulneración al derecho a la igualdad y al trabajo.

Para el Departamento Administrativo de la Función Pública, en este caso, ha operado la cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corporación mediante la Sentencia C-100 de 2004 se pronunció sobre la exequibilidad de un texto en igual sentido al de la norma acusada, razón por la cual deben desestimarse los cargos de la demanda. Mientras que para el Ministerio de la Protección Social, la disposición acusada debe ser declarada exequible en la medida en que dada la categorización de los departamentos y municipios donde se prestarán los servicios de salud, es razonable que quien desempeñe el cargo directivo esté en capacidad de asumir tanto los procesos gerenciales y administrativos, así como los asistenciales, lo cual en manera alguna desconoce el derecho a la igualdad o al trabajo de los demás profesionales de otras áreas.

Por su parte, para el señor Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional debe

declarar exequible la expresión acusada, en consideración: i) a que existen razones suficientes para condicionar el desempeño de los cargos directivos que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud en los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, en virtud de las necesidades y características poblacionales que le son propias a tales entes territoriales y ii) a la existencia de un antecedente jurisprudencial contenido en la Sentencia C-100 de 2004 mediante la cual se declaró la exequibilidad de una disposición que contenía la misma previsión legal que ahora establece la norma objeto de escrutinio.

En estas condiciones corresponde a la Corte Constitucional, establecer si la expresión acusada vulnera el derecho a la igualdad y al trabajo al exigir como requisito para ser Director de un Hospital o de una Empresa Social del Estado, o de Instituciones Prestadoras de Salud en municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, ser profesional en el área de la salud, mientras que para ocupar dichos cargos en municipios de categoría especial, primera y segunda, se aceptan profesionales de otras áreas como la económica, administrativa o jurídica.

Exequibilidad de la expresión parcialmente demandada. Precedente vinculante contenido en la Sentencia C-100 de 2004.

Para la solución del problema jurídico planteado es pertinente recordar que mediante el Decreto ley 1569 de 1998 se estableció “el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998” y en su artículo 24 se fijaron los requisitos para el ejercicio de los empleos de Director de Hospitales y de Gerente de entidades descentralizadas de carácter departamental o municipal que pertenecieran al Sistema General de Seguridad Social en Salud de acuerdo con la categorización de los municipios y el nivel de atención. Para tal fin dicha disposición señaló que:

“Para el ejercicio de los empleos de Director de Hospital y de Gerente de entidad descentralizada de Carácter departamental o municipal que pertenezcan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se exigirán los siguientes requisitos:

a) Director de Hospital y Gerente de Empresa Social del Estado de primer nivel de atención. Para el desempeño del cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado de o Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud, del primer nivel de atención, se exigirán los siguientes requisitos, establecidos de acuerdo con la categorización de los municipios regulada por la Ley 136 de 1994, en el artículo 6°.

1. Para la categoría especial y primera se exigirán como requisitos, título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de dos (2) años en cargos del nivel Directivo, Ejecutivo, Asesor o Profesional en organismos o entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Para la categoría segunda exigirá como requisitos, título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativa; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de un (1) año en cargos del

nivel Directivo, Ejecutivo, Asesor o Profesional en organismos o entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Para las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se exigirán como requisitos, título universitario en el área de la salud y experiencia profesional de un (1) año, en organismos o entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud". (Resaltado fuera de texto)

Del análisis de esta normativa se infería que para acceder al cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de una Institución Prestadora de Servicios de Salud, del primer nivel de atención, salvo en el caso de las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, tanto profesionales con título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas podían aspirar al desempeño de dicho empleo mientras que para dichas categorías, conforme al numeral tercero transcrito, exclusivamente eran hábiles para aspirar a dicha posición los profesionales con título universitario en el área de la salud.

Contra dicho numeral se formuló demanda de inconstitucionalidad aduciendo la violación del principio de igualdad (art.13 C.P.), el derecho a escoger profesión y oficio y el derecho al trabajo (art. 25 y 53 C.P.).

Como se puede inferir, tanto el objeto normativo del juicio de constitucionalidad como los cargos de la demanda son idénticos a los que ahora se someten a consideración de la Corte en esta oportunidad.

En efecto, en la actualidad el Decreto ley 785 de 2005 establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, prescribiendo en el artículo 22.3.3 que en las entidades territoriales de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, es exclusivamente a los profesionales del área de la salud a los que se les da la posibilidad de aspirar al desempeño del cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de una Institución Prestadora de Servicios de Salud en el primer nivel de atención, mientras que para las demás categorías, en el mismo nivel de atención, a dichos empleos pueden postularse profesionales de otras áreas como la económica, administrativa o jurídica.

Así, a juicio del demandante la expresión "en el área de la salud" contenida en el artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005 implica un trato desigual entre los diferentes profesionales que pretenden desempeñar en el mismo nivel de atención el empleo de Gerente o Director de un centro hospitalario, pero limitando solamente a un grupo, esto es, a los formados académicamente en el área de la salud la posibilidad de acceder a dicho empleo, quebrantando de esa manera el derecho al trabajo.

Conforme lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, en estos casos, en observancia del "respeto del precedente la Corte puede seguir sus consideraciones del primer fallo y, por tanto, declarar exequible la norma idéntica acusada con posterioridad, [o] puede llegar a apartarse de lo inicialmente establecido en sus fallos, pero por razones poderosas".²

De esta manera, se hace necesario presentar el fundamento de la Sentencia C-100 de 20043,

mediante la cual se declaró la exequibilidad del numeral tercero del artículo 24 del citado decreto ley con base en las siguientes consideraciones:

“ (...) Precisamente, como el número de habitantes de los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta son manifiestamente inferiores a los municipios de categoría especial, primera y segunda; y como, adicionalmente, la planta de personal destinada a prestar el servicio de salud es inversamente proporcional a la categoría del municipio; es razonable que se exija formación profesional en el área de la salud para las personas que aspiran a un cargo directivo en las entidades de salud de los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, pues debe garantizarse que dicho funcionario esté en la capacidad de asumir no solamente las funciones de tipo administrativo sino también asistenciales, lo que le permite optimizar la eficiencia y cobertura del servicio de salud (...)

a). (...) De conformidad con los artículos 125, 150-23 y 209 de la Constitución Política, el legislador es el llamado a establecer a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, los distintos requisitos, condiciones y calidades para el acceso a la función pública. (...)

b). (...) nótese como, en este caso, la distinción de trato entre dos sujetos profesionales, habilitados por la misma Ley para cumplir las mismas funciones de dirección, se justifica objetivamente en la necesidad de organizar la prestación de los servicios de salud en determinados municipios del país en forma más eficiente. En efecto, se trata de una medida razonable y proporcionada, teniendo en cuenta, en primer lugar, el número reducido de profesionales que prestan el servicio de salud en los municipios de categoría tercera, cuarta, quinta y sexta; y en aras de salvaguardar el principio de universalidad en el acceso a las prestaciones propias de la seguridad social. Es adecuado a dicho fin, que el legislador exija a las personas que se postulen a un cargo directivo, tener formación profesional en el área de la salud. Es evidente que, una posible emergencia en las condiciones de salubridad de un municipio retirado de la cabecera departamental, exige medidas inmediatas y, entre ellas, la idoneidad de todos sus profesionales para atender dicha urgencia (...)

En segundo lugar, por cuanto no existe otro medio que permita cumplir con dicho objetivo y garantice la suficiencia e idoneidad que otorga el mecanismo previsto por el legislador. La exigencia de formación profesional en el área de la salud, como requisito para acceder a cargos de dirección, permite que el profesional seleccionado pueda desempeñarse en las tareas administrativas y simultáneamente, concurrir a la prestación de los servicios de asistencia en el área de la salud, atendiendo las necesidades de la población y cobertura territorial.

Por último, la proporcionalidad en sí misma considerada de la disposición acusada, se encuentra en la objetividad de la justificación que le sirve de sustento. Ella, según se dijo, no consiste en restringir indebidamente el acceso a los cargos públicos, sino que, por el contrario, se encuadra en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la Administración, a través de la selección de directivos, que por su mérito y capacidad profesional, resulten idóneos para cumplir con las exigencias que amerita el cargo, es decir, el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y asistenciales. (...)” (Resaltado fuera de texto)

Esta argumentación es aplicable para resolver la acusación formulada contra la expresión

“en el área de la salud” contenida en el artículo 22.3.3. del Decreto ley 785 de 2005, dado que en aras de garantizar el principio de eficiencia conforme al cual debe desarrollarse la función administrativa (art. 209 C.P.) y teniendo en cuenta que la distinción de requisitos, en cuanto a la formación profesional se trata, para acceder al cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de una Institución Prestadora de Servicios de Salud en el primer nivel de atención, se realiza respecto de entidades territoriales con una población menos numerosa a la que existe en municipios de categoría especial, primera y segunda, según lo precisó la Corte en la sentencia antes transcrita “debe garantizarse que dicho funcionario esté en la capacidad de asumir no solamente las funciones de tipo administrativo sino también asistenciales”.

Para la Sala, no existen razones poderosas que impongan un cambio del precedente vinculante contenido en la Sentencia C-100 de 2004, en cuanto no se está ante una nueva coyuntura social en el contexto de la norma acusada o frente a una modificación de los cánones fundamentales invocados como quebrantados que impliquen una nueva realidad constitucional⁴, por lo que habrá de declararse la exequibilidad de la expresión acusada siguiendo la razón de la decisión de la citada sentencia.

VII. DECISIÓN

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:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “en el área de la salud” contenida en el artículo 22.3.3 del Decreto ley 785 de 2005, conforme a lo expuesto en esta providencia.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Promulgado mediante el Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005.

2 C-710 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Resulta pertinente recordar, como lo hizo esta Sala en la Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, que “que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva - aún cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental -, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de “Constitución viviente” puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma.”