

Sentencia No. T-383/93

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA/SOBERANIA

El tránsito de una democracia representativa a una participativa significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa -plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc.-, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. A diferencia de la anterior, la Constitución hace residir la soberanía en el pueblo, fuente del poder público. La elección directa del mayor número de gobernantes, el derecho de petición, la creación de juntas administradoras locales y regionales, los jueces de paz, son otras manifestaciones del ideario participativo que informa gran cantidad de preceptos constitucionales y que erige al pueblo y a los miembros de la comunidad en sujetos activos del proceso político y de la vida social en sus múltiples facetas.

PARTICIPACION COMUNITARIA

La participación de la comunidad en las juntas directivas de las entidades que prestan servicios públicos no se deduce concretamente de los derechos políticos fundamentales consagrados en el artículo 40 de la Constitución, no obstante su filiación genérica con ese tipo de derechos y, en general, con el principio democrático. Ella tiene relación directa con el derecho de la comunidad y de sus miembros a participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios, específicamente, para los efectos de este caso, las que se ocupan de los servicios de salud.

PARTICIPACION COMUNITARIA-Convocatoria

Las autoridades públicas que presiden las instituciones en las que deben articularse procesos de participación ciudadana o comunitaria están en la obligación de actuar con especial celo a fin de que tales procesos puedan darse y desenvolverse de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales. Por ello, no es irrelevante el mecanismo que se seleccione para

garantizar “a todos” su derecho de participación. La determinación del medio de citación o convocatoria debe orientarse por aquél que, atendidas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, sea más eficaz para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales. De otra forma, la actuación omisiva o negligente del funcionario público se puede traducir en la participación de algunas personas y la exclusión injustificada de otras, con la consiguiente vulneración de las garantías institucionales consagradas en la Constitución para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Carta.

REF: Expediente T- 13216

Actores: JOSE JAIRO PEÑA REYES, ADELINA PORRAS Y OTROS

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-13216 adelantado por JOSE JAIRO PEÑA REYES, ADELAIDA PORRAS, DORA ALICIA GALEANO ANGULO, GLORIA ANAIR RIOS SIERRA y otros contra el Alcalde Municipal de Barbosa, Santander, y el Director del Hospital San Bernardo de dicha localidad.

ANTECEDENTES

1. JOSE JAIRO PEÑA REYES como Presidente de ANTHOC (Asociación Nacional de Trabajadores y Empleados de Hospitales, Clínicas, Consultorios y entidades del sector salud) y en

representación de los empleados del Hospital San Bernardo afiliados a ese sindicato, y ADELAIDA PORRAS, DORA ALICIA GALEANO ANGULO, GLORIA ANAIR RIOS SIERRA y otros coadyuvantes, interpusieron acción de tutela contra el Alcalde Municipal de Barbosa y el Director del Hospital San Bernardo por vulneración de sus derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP art. 40), a la igualdad (CP art. 13) y al trabajo (CP art. 25).

Según versión de los peticionarios, los demandados invitaron solamente a algunas personas afines al movimiento político del Alcalde a la reunión del Comité de Participación Comunitaria del Hospital en la que se nombraron los representantes de dicho comité que formarían a su vez parte de la Junta Directiva del Hospital San Bernardo, con el objeto de lograr y obtener el control político de la Junta y posteriormente aprobar unos estatutos que desconocen los derechos convencionales y las garantías laborales de los trabajadores del Hospital (CP art. 25). Sostienen que los representantes de diversas organizaciones comunitarias de Barbosa no fueron convocados para participar en la conformación de la Junta Directiva del Hospital San Bernardo, omisión discriminatoria (CP art. 13) que vulnera los derechos políticos fundamentales consagrados en el artículo 40 de la Carta. Solicitan, en consecuencia, “la declaratoria de invalidez de los actos de estructuración de la Junta Directiva de la entidad pública municipal de Salud, Hospital San Bernardo”.

2. JORGE EDUARDO CARRILLO NOGUERA y CARLOS ALBERTO MONTEALEGRE TOVAR, Alcalde Municipal y Director del Hospital Integrado San Bernardo de Barbosa, respectivamente, se opusieron a la demanda y solicitaron su rechazo por improcedencia, o la desestimación de las pretensiones por no existir vulneración de derecho fundamental alguno.

Los acusados consideran que contra los actos administrativos acusados existen otros medios de defensa judicial, lo que hace improcedente la acción de tutela. Alegan la inexistencia del acto por el que supuestamente se constituyó la Junta Directiva del Hospital siendo que ésta aún no ha sido conformada y que en el momento sólo funciona una Junta Administradora Provisional. Igualmente sostienen que no se vulneraron los derechos fundamentales invocados, ya que la ley no ha previsto sistemas precisos de citación o convocatoria al Comité de Participación Comunitaria del Hospital, pudiendo cualquier persona natural o jurídica, sin necesidad de invitación de ningún tipo, tomar parte en él. En consecuencia, – agregan – los trabajadores no pueden ahora decir que “se violentó su igualdad ante la ley o

su participación ciudadana” porque no se les invitó a la reunión del Comité donde se eligieron los representantes ante la Junta Administradora Provisional del Hospital.

4. Al proceso de tutela fueron aportadas copias auténticas del acta de la Reunión 015 del Comité de Participación Comunitaria del Hospital San Bernardo, celebrada el 7 de diciembre de 1992 en la Casa de la Cultura de Barbosa, en la que se eligieron los representantes del Comité ante la Junta Administradora Provisional de la mencionada institución, al igual que del acta de la reunión 01 de diciembre 11 de 1992 en la que se constituyó e instaló dicha junta y se aprobaron por unanimidad los estatutos del Hospital San Bernardo del Municipio de Barbosa, ambas actas suscritas por el Alcalde Municipal, el Director del Hospital San Bernardo y JUAN FRANCISCO MUÑOZ DURAN como secretario ad-hoc.

5. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Gobernación de Santander, remitió copia auténtica de la Resolución 7606 de diciembre 30 de 1992 por la que la Gobernación de Santander aprueba los estatutos del Hospital Integrado San Bernardo del Municipio de Barbosa adoptados por la Junta Administradora Provisional mediante acuerdo 001 de diciembre 11 de 1992.

6. El Juzgado Primero Civil Municipal de Barbosa, en sentencia de marzo 12 de 1993, concedió la tutela solicitada por vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y a la participación política de los peticionarios.

A juicio del juez de tutela, de las pruebas recaudadas en el proceso se deduce que los demandados no sólo omitieron su deber legal de convocar a las distintas organizaciones con personería jurídica que deberían integrar el Comité de Participación Comunitaria del Hospital San Bernardo a la reunión de elección de representantes ante la Junta Administradora Provisional, sino que personas naturales – sin representación o delegación de los organismos llamados a conformarlo – fueron irregularmente invitadas a reunión del 7 de diciembre de 1990.

7. El fallador de primera instancia estimó procedente la acción de tutela debido a la inidoneidad de las acciones consagradas en el Código Contencioso administrativo para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales invocados – igualdad ante la ley, elegir y ser elegidos, participación democrática – de conformidad con lo dispuesto en la ley 10 de 1990 y en el decreto reglamentario 1416 de 1990.

En consecuencia, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la “conformación irregular del Comité de Participación Comunitaria” el día 7 de diciembre de 1992 y ordenó a los demandados, en el término de ocho (8) días desde la notificación de la providencia, la realización de “la CONVOCATORIA del Comité de Participación Comunitaria constituido por los representantes de los organismos legalmente reconocidos a los cuales hacen referencia el Decreto 1416 de 1990 y la ley 10 de 1990.”

8. La sentencia de tutela fue impugnada por los demandados. Estiman que tratándose de actos administrativos – unos de orden municipal y otro de orden departamental (Resolución 7606 de diciembre 30 de 1992) -, la vía judicial procedente era la contencioso administrativa. Señalan que la constitución del Comité de Participación Comunitaria del Hospital San Bernardo tuvo lugar el 15 de agosto de 1989 y no el día 7 de diciembre de 1992 como erróneamente lo supone el fallador de instancia. Los impugnantes insisten en argumentos expuestos en la contestación de la demanda en el sentido de que la ley ni reglamento alguno establecen un sistema riguroso de citación o convocatoria a las reuniones del Comité de Participación Comunitaria por lo que no se vulneraron los derechos de los trabajadores ni de la comunidad. Aportaron al proceso de tutela copias auténticas de las actas correspondientes a las 14 reuniones del Comité de Participación Comunitaria del Hospital San Bernardo celebradas desde su constitución en agosto 1989, cartas auténticas en las que se acredita la representatividad de algunas personas que integran el Comité de Participación, constancia de citación a algunas personas para la reunión 015 del Comité de Participación Comunitaria del 7 de diciembre de 1992 y copia auténtica de una circular del Servicio Seccional de Salud, Secretaría de Salud de Santander, fechada el 5 de noviembre de 1992, dirigida a los Directores de Hospitales Locales, solicitándoles la conformación urgente de las Juntas Administradoras Provisionales respectivas.

9. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez, Santander, mediante sentencia de abril 20 de 1993, revocó la decisión de primera instancia y denegó la tutela solicitada. Fundamenta su decisión en la improcedencia de la tutela respecto de actos administrativos contra los que el interesado dispone de la acción de nulidad.

El juez de segunda instancia señala el error en que incurrió el inferior al confundir la reunión 015 de diciembre 7 de 1992 – en la que se eligieron los representantes del Comité ante la Junta Administradora Provisional del Hospital – con el acto de constitución del referido Comité

de Participación Comunitaria que tuvo lugar el 15 de agosto de 1989. Igualmente acoge el argumento de los impugnantes en el sentido de que las normas no prescriben cómo se debe hacer la citación o convocatoria para la constitución y deliberaciones del Comité, pero que de todas maneras varias personas respaldaron con su firma la asistencia. Agrega que no se ha demostrado la violación de los derechos laborales de los peticionarios, así como tampoco de sus derechos de asociación, de trabajo o de igualdad. Finalmente asevera que el fallador de primera instancia falló extra-petita al declarar “la nulidad de todo lo actuado a partir de la conformación del Comité de Participación Comunitaria”, incluyendo con ello actos administrativos de la Gobernación y la Secretaría de Salud que no fueron demandados.

10. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante auto de junio 7 de 1993 correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Relevancia constitucional de la situación fáctica materia de la acción de tutela

1. Los petentes aseguran que la omisión de las autoridades públicas – consistente en no convocar a las organizaciones comunitarias legalmente reconocidas del área de influencia del Hospital San Bernardo del Municipio de Barbosa a la elección de los miembros del Comité de Participación Comunitaria que llevarían su representación ante la Junta Administradora Provisional de la mencionada entidad -, vulneró sus derechos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP art. 40), a la igualdad (CP art. 13) y al trabajo (CP art. 25). Los jueces de instancia discrepan en la apreciación de los hechos y del conflicto jurídico planteado, así como sobre la procedencia de la acción de tutela en el presente evento.

A juicio de esta Corporación, en ejercicio de la función de revisión de las sentencias de tutela (CP art. 241-9), el aspecto de relevancia constitucional a determinar es si la forma cómo se convocó a la reunión del Comité de Participación Comunitaria celebrada con el objeto de elegir sus representantes ante la Junta Administradora Provisional del Hospital San Bernardo el día 7 de diciembre de 1992, vulnera o amenaza los derechos fundamentales de los petentes y de los miembros de la comunidad que integran las organizaciones comunitarias legalmente reconocidas que no fueron expresamente convocadas para tal fin.

Normatividad relativa a la participación comunitaria en el sector salud

2. En desarrollo del Decreto-ley 350 de 1975, el Presidente de la República expidió el Decreto 1216 de junio 12 de 1989, por el cual se crean los Comités de Participación Comunitaria en los centros y puestos de salud y en los Hospitales Locales y Regionales. El artículo 2º establece que los Comités de Participación Comunitaria estarán integrados por el Alcalde Municipal o su delegado, quien los presidirá, un representante o delegado del Concejo Municipal, un representante de la iglesia del área de influencia de la entidad de salud, un representante de cada una de las juntas administradoras locales, un representante de cada una de las organizaciones comunitarias, gremios de producción y servicios, entidades públicas – que presten servicios de salud, seguridad, previsión o compensación social, saneamiento ambiental y bienestar familiar, legalmente reconocidas, de carácter local, municipal y regional -, y por el director del respectivo organismo de salud, quien lo presidirá en ausencia del Alcalde Municipal o de su delegado.

Dentro de sus funciones, el decreto asigna a los mencionados comités las de participar en la planeación, divulgación, elaboración de planes, programas y presupuestos, concertación y coordinación con otras entidades del sector público, organización interna, vigilancia y control, consecución de recursos y representación ante otros organismos, en todo lo relacionado con la prestación del servicio de salud. Igualmente, en el numeral 21 del artículo 3º se confiere a los Comités la atribución de “establecer su propio reglamento de conformidad con las normas que expida el Ministerio de Salud definiendo la periodicidad y coordinación de reuniones, responsables de actas y demás asuntos similares”.

3. La ley 10 de enero 10 de 1990 reorganizó el sistema nacional de salud, y dió inicio al proceso de su descentralización mediante la asignación de responsabilidades en el campo de la prestación de los servicios de salud a los alcaldes y gobernadores. Igualmente, la ley establece en cada puesto, centro de salud y hospital local o regional, juntas directivas con la participación de las organizaciones comunitarias de usuarios.

La ley 10 de 1990 erigió la participación comunitaria en principio básico del servicio público de la salud. A partir de su expedición, la comunidad tiene derecho a participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión, relacionados con los servicios de salud (Ibídem., art.

3º). El mecanismo para asegurar la participación ciudadana y comunitaria en la prestación de servicios de salud es la participación directa de las organizaciones de la comunidad en la Junta Directiva de las entidades de salud del primer nivel de atención, o sea, hospitales locales, centros y puestos de salud (Ibídem., arts. 1º y 19).

4. En ejercicio de las facultades de intervención del Estado en el servicio público de salud (artículo 32 de la anterior Constitución) y con el fin de reglamentar las modalidades de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud (L.10 de 1990, art. 1º lit. d.), el Presidente de la República expidió el Decreto 1416 de julio de 1990. Su artículo primero reitera que en todas las entidades que presten servicios de salud funcionarán Comités de Participación Comunitaria, presididos por el Alcalde Municipal o su delegado y en su defecto por el Director del organismo de salud respectivo. En el primer nivel de atención se conserva la integración dispuesta por el Decreto 1216 de 1989, adicionada con la participación del Jefe de Salud de la entidad territorial, de un delegado de la Junta Metropolitana, de un representante del sector educativo y uno de las universidades, todos ellos del área de influencia del respectivo organismo de salud (D. 1416 de 1990, art. 1º). Las funciones asignadas a los Comités son las mismas señaladas por el Decreto 1216 de 1989, a las que se suma la facultad de elegir, entre sus miembros, las personas que integrarán la Junta Directiva de la entidad pública de salud.

5. Las Juntas Directivas de las entidades públicas de la Salud fueron reglamentadas, en cuanto a su integración y funciones, mediante el Decreto 1416 de 1990. El número de sus miembros oscila entre siete (7) y nueve (9). Las conforman el Alcalde Municipal o su delegado, quien las preside, el Jefe de la Dirección local o su delegado, un representante del Concejo Municipal, un representante del Comité Científico, los representantes de las organizaciones de la comunidad que toman parte en el Comité de Participación Comunitaria de la respectiva entidad de salud, designados por éste, y el Director o representante legal de la entidad que asiste a la Junta con derecho a voz pero sin voto (D. 1416 de 1990, art. 6). Además de las funciones definidas por el propio organismo de salud, las Juntas Directivas tienen la de aprobar los planes, programas y el presupuesto de la entidad, adoptar sus estatutos y establecer su estructura interna, definir sus servicios, tarifas y la planta de personal, servir de órgano de comunicación, concertar y coordinar acciones con otras dependencias del sector público, fijar horarios de atención y las demás que legalmente le correspondan y se le atribuyan en el acto de creación y organización.

Igualmente, el Decreto reglamentario de la Ley 10 de 1990 dispone en su artículo 12 que mientras los organismos de salud de los diferentes niveles adquieren personería jurídica y autonomía administrativa, y las entidades territoriales asumen las responsabilidades asignadas en el proceso de descentralización, funcionarán en dichos organismos Juntas Administradoras Provisionales, con la misma composición y funciones que las señaladas para las Juntas Directivas, las cuales serán convocadas por el Alcalde Municipal.

Situación expuesta por los accionantes

6. En el anterior contexto normativo se mueve la presente acción de tutela. El Comité de Participación Comunitaria del Hospital San Bernardo del Municipio de Barbosa fue constituido el 15 de agosto de 1989, bajo la vigencia del Decreto 1216 de 1989. Pese a no existir para ese entonces reglamentación sobre la forma de funcionamiento – periodicidad y coordinación de sus reuniones, responsables de las actas etc. – el Comité sesionó por lo menos en cuatro oportunidades con anterioridad a la expedición del decreto reglamentario D. 1416 de 1990 (julio 4). Finalmente, éste último autorizó a los propios Comités de Participación Comunitaria la adopción de su reglamento y la definición de la periodicidad y coordinación de sus reuniones, además de la designación de responsables de las actas y otros aspectos similares (art. 4, num. 17, ibídem). De este modo el referido Comité se reunió en catorce oportunidades desde su creación, habiendo presidido por el Alcalde Municipal o su delegado y, en su defecto, por el Director del Hospital San Bernardo.

Según la versión de estos últimos, ahora demandados, las citaciones a las reuniones del Comité se hacían en forma verbal o escrita (f. 58 c. 1), y a ellas eran invitados los integrantes del Comité, pudiendo asistir a él cualquier persona natural o jurídica. La quinceava reunión se realizó, previa la citación de rigor, sin especificar el objeto de la misma (fs. 227 y 247 c. 1). Según el acta correspondiente, verificado el quórum decisorio, se eligieron los representantes del Comité que formarían parte de la Junta Administradora Provisional del Hospital San Bernardo.

7. Los petentes, en representación de los trabajadores del hospital y de diversos organismos comunitarios, acusan la violación de sus derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, particularmente mediante el derecho a elegir y ser elegido (CP art. 40), a la igualdad (CP art. 13) y al trabajo (CP art. 25) como

consecuencia de la ausencia de convocatoria a participar en la reunión número quince del Comité, pese a que otras personas, incluso sin representación de organismos comunitarios legalmente representados, sí fueron invitados a la conformación de la Junta Administradora Provisional – impropriamente denominada Junta Directiva por los petentes -, la que finalmente aprobaría unos estatutos, en su concepto, “lesivos de los derechos convencionales y las garantías laborales de los trabajadores”.

Democracia participativa y legitimidad

8. El tránsito de una democracia representativa a una participativa (CP art. 1) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa – plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc. -, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (CP art. 2).

A diferencia de la anterior, la Constitución hace residir la soberanía en el pueblo, fuente del poder público. La elección directa del mayor número de gobernantes, el derecho de petición, la creación de juntas administradoras locales y regionales, los jueces de paz, son otras manifestaciones del ideario participativo que informa gran cantidad de preceptos constitucionales y que erige al pueblo y a los miembros de la comunidad en sujetos activos del proceso político y de la vida social en sus múltiples facetas.

9. Los derechos de participación democrática no se circunscriben a la esfera del poder político (CP art. 40). Se proyectan igualmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de los colectivos (CP arts. 78 y 79).

En el campo de la educación – escuelas, universidades, ejército – se fomentan las prácticas democráticas con miras a profundizar la práctica constitucional de respeto de los derechos humanos, enseñar la tolerancia y aclimatar la paz. Igualmente, la intervención de las personas en el proceso de toma de decisiones que los afectan más directamente tiene lugar mediante la participación de la comunidad en la prestación del servicio público de la salud (CP art. 49) y, en general, en la gestión y fiscalización de las empresas que prestan servicios públicos (CP art. 369). Incluso, a nivel de la organización territorial, los Concejos Municipales podrán dividir en comunas o corregimientos sus municipios y constituir Juntas

Administradoras locales – para el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución, la ley y los acuerdos -, con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local (CP art. 318).

10. La participación de la comunidad en las juntas directivas de las entidades que prestan servicios públicos no se deduce concretamente de los derechos políticos fundamentales consagrados en el artículo 40 de la Constitución, no obstante su filiación genérica con ese tipo de derechos y, en general, con el principio democrático (CP art. 1). Ella tiene relación directa con el derecho de la comunidad y de sus miembros a participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios, específicamente, para los efectos de este caso, las que se ocupan de los servicios de salud (CP arts. 369 y 49). La designación de los integrantes de las Juntas Administradoras de tales entes no debe confundirse con la elección de funcionarios de representación popular. Las tareas que desempeñan sus miembros no son equiparables al ejercicio de poder político propio de las corporaciones públicas de elección popular.

El derecho de acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud incorpora en su núcleo esencial un momento participativo. Es necesario distinguir entre el derecho a la prestación del servicio de salud y la garantía institucional que lo precede, consistente en la participación comunitaria en la organización de las entidades encargadas de su prestación (CP art. 49). El derecho de la comunidad a participar en la gestión y fiscalización de los servicios de salud es un elemento normativo anterior a la prestación del servicio y del que depende la efectividad del derecho a la salud.

Reserva legal y exigibilidad del derecho de participación comunitaria en el servicio de salud

11. La Constitución establece una reserva legal en materia de la organización de las entidades llamadas a prestar este servicio (CP art. 49). Al legislador le corresponde expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (CP art. 150-23) y determinar la participación de la comunidad en la prestación del servicio de salud (CP art. 49). Una vez la ley dispone lo relativo a la organización del servicio, el momento participativo que forma parte del núcleo esencial del derecho a la salud se actualiza y se torna exigible. De su protección inmediata puede depender la efectividad no solamente del derecho a la salud

mismo, sino de otros derechos fundamentales como el derecho a la igualdad y a la participación (CP arts. 13, 40).

En efecto, la participación comunitaria es fundamental para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que éstos responden a la satisfacción de intereses y necesidades básicas de sus miembros, que son quienes más las conocen y las sufren. Los derechos de participación en la órbita de la gestión y fiscalización de los servicios públicos se traducen en el ejercicio de funciones públicas por parte de la misma comunidad, aproximan el Estado a la sociedad civil, garantizan una mayor efectividad y control de su prestación y contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad institucional.

12. La participación comunitaria en la gestión y fiscalización de los servicios públicos (CP arts. 49 y 369) constituye una garantía institucional que refleja y refuerza la dimensión jurídico-objetiva de los derechos constitucionales. Su finalidad es brindar una protección especial a elementos mínimos y esenciales de instituciones de derecho privado – vgr. la familia, núcleo fundamental de la sociedad (CP arts. 5 y 42), la prensa, libre y responsable (CP art. 20) – y de la organización estatal (CP arts. 41, 48, 49, 68, 77 a 79, 318, 369) de manera que su vigencia y actualidad permitan la efectividad de otros derechos constitucionales. Las garantías institucionales representan ámbitos de libertad humana y de la organización estatal elevados constitucionalmente a elementos del orden jurídico objetivo, como quiera que esencialmente están enderezados a la realización del contenido material de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, la garantía institucional de la participación en la prestación de los servicios públicos es condición de posibilidad social de la efectividad de los derechos públicos subjetivos, entendiendo por éstos no sólo los derechos fundamentales de aplicación inmediata sino los derechos constitucionales cuya previa reglamentación legal hace exigible inmediatamente su respeto y protección.

13. El legislador ha señalado las modalidades y mecanismos de participación de la comunidad en la prestación de los servicios de salud. La Ley 10 de 1990 regula la estructura administrativa de los hospitales locales y reconoce el derecho de los usuarios y de la comunidad a participar como integrantes de sus juntas administradoras. El decreto reglamentario (D. 1416 de 1990) otorga a los Comités de Participación Comunitaria la facultad de elegir entre sus miembros a los representantes de la comunidad que ocuparán cargos en las respectivas juntas. El derecho constitucional a participar en los servicios de

salud tiene, en consecuencia, realización práctica en la ley y en los reglamentos, y su respeto puede ser exigido mediante la acción de tutela cuando su incumplimiento sea de tal grado que constituya claro desconocimiento de esta garantía institucional, de la que depende la efectividad del contenido prestacional del indicado derecho.

Convocatoria de las organizaciones comunitarias y vulneración del derecho a la igualdad

14. A juicio de los petentes, la omisión de las autoridades públicas de convocar a las organizaciones comunitarias legalmente reconocidas en el área de influencia del Hospital San Bernardo del Municipio de Barbosa vulneró su derecho a la igualdad y el de los miembros de la comunidad que no tuvieron oportunidad de participar en la conformación de su Junta Administradora Provisional – mal denominada Junta Directiva -. Por su parte, los acusados argumentan que ni la ley ni su decreto reglamentario establecen sistemas específicos de convocatoria a las reuniones del Comité de Participación Comunitaria, y que éstas se realizan gracias a citaciones escritas o verbales de conformidad con su reglamento. El fallador de segunda instancia acoge las razones de la autoridad pública y estima que no se configuró irregularidad alguna en la convocatoria, por lo que tampoco podía sostenerse la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los peticionarios.

En ausencia de regulación legal en materia de citaciones o convocatorias a las sesiones del Comité de Participación Comunitaria de los hospitales, puestos y centros de salud, se impone determinar, a la luz de la Constitución, cuál es la actitud oficial más conforme con los mandatos superiores en materia de participación de la comunidad y de sus miembros en las entidades que prestan el servicio público de la salud.

El objeto de la convocatoria a las mencionadas reuniones es asegurar la presencia de los voceros de los sectores sociales llamados a tomar las decisiones que más directamente les conciernen, de manera que se hagan realidad los postulados de la democracia (CP Preámbulo, art. 1º) y de la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2º). En este orden de ideas, las autoridades públicas que presiden las instituciones en las que deben articularse procesos de participación ciudadana o comunitaria están en la obligación de actuar con especial celo a fin de que tales procesos puedan darse y desenvolverse de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales. Por ello, no es irrelevante el mecanismo que se

seleccione para garantizar “a todos” su derecho de participación. La determinación del medio de citación o convocatoria debe orientarse por aquél que, atendidas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, sea más eficaz para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales. De otra forma, la actuación omisiva o negligente del funcionario público se puede traducir en la participación de algunas personas y la exclusión injustificada de otras, con la consiguiente vulneración de las garantías institucionales consagradas en la Constitución para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Carta.

15. En el presente caso los acusados aportan como prueba de haber realizado la correspondiente citación a la reunión del Comité de Participación Comunitaria un listado de firmas de personas que recibieron la mencionada notificación. No obstante, ninguna de ellas, ni los acusados mismos, allegan al expediente de tutela la convocatoria por escrito a la mencionada reunión celebrada el día 7 de diciembre de 1992. Adicionalmente, ni el Alcalde Municipal de Barbosa, encargado de presidir el Comité de Participación Comunitaria, ni el Director del Hospital, manifiestan haber puesto en conocimiento de las organizaciones comunitarias llamadas por ley a integrarlo el objeto de la reunión del 7 de diciembre, pese a que en ella se elegirían algunos de los miembros de la Junta Administradora Provisional del Hospital. Lo razonable en este evento y lo más conforme frente a los artículos 49 y 369 de la Constitución, habría sido la realización de una convocatoria comunicada a través de los medios masivos al alcance de la comunidad, que hubiera asegurado su participación efectiva en la conformación del órgano administrativo de la entidad de salud.

Revocatoria del fallo revisado

16. Esta Sala encuentra que la omisión del Alcalde Municipal de Barbosa y del Director del Hospital San Bernardo consistente en no haber convocado, por un medio eficaz para el conocimiento público, a la reunión del Comité de Participación Comunitaria celebrada el 7 de diciembre de 1992, en la que se decidió la integración parcial de la Junta Administradora Provisional del Hospital Local, vulneró los derechos a la salud – específicamente la garantía institucional de participación comunitaria en la prestación del servicio – , a la igualdad de oportunidades y a la participación de los petentes. En consecuencia, la Corte procederá a revocar el fallo revisado y a ordenar la realización de una convocatoria pública a los integrantes del Comité de Participación Comunitaria con el objeto de que se proceda a elegir nuevamente a los miembros de dicho comité que harán parte de la Junta Administradora

Provisional del Hospital San Bernardo. De otra parte, la Sala no encuentra ajustado a derecho que a través del procedimiento de esta acción se determine la anulación de los actos administrativos que ha podido dictar la Junta Provisional anteriormente elegida, como quiera que este asunto sólo puede ventilarse ante la jurisdicción contencioso administrativa.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de abril 20 de 1993, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Vélez, Santander, y, en consecuencia, ORDENAR al Alcalde Municipal de Barbosa, Santander, que disponga, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la presente providencia, la realización de una convocatoria pública dirigida a la totalidad de los integrantes del Comité de Participación Comunitaria a que se refiere el Decreto 1416 de 1990, con el fin de que se proceda a la elección de los miembros de dicho comité que harán parte de la Junta Administradora Provisional del Hospital San Bernardo del Municipio de Barbosa.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Primero Civil Municipal de Barbosa, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los quince (15) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993)).