

CONCEPTO 8842 DE 20005

(junio 15)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Bogotá D.C.

PARA: Doctor OMAR ALBERTO CARVAJAL DÍAZ

Gerente II Centro Atención Pensiones

I.S.S. Seccional Cundinamarca y D.C.

DE: Dirección Jurídica Nacional – Unidad de Seguros.

ASUNTO: Su consulta: Naturaleza Jurídica del Hospital San Juan de Dios

A través del oficio de la referencia emanado de la Gerencia a su cargo, se solicita información referente a si hay alguna posición institucional con respecto a si el Hospital San Juan de Dios es una entidad del sector público o es de carácter privado.

Sobre el particular me permito informar que de conformidad con el artículo 14 del Decreto 1403 de 1994, la Dirección Jurídica Nacional no es la dependencia competente para determinar la naturaleza jurídica de la entidad de la referencia.

No obstante lo anterior, a título informativo me permito traer a colación lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto de fecha 20 de octubre de 1986 –rad. 029- con ponencia del Doctor Gonzalo Suárez Castañeda a través del cual se determinó la naturaleza jurídica del Hospital San Juan de Dios en los siguientes términos:

I. “En miras a establecer cuál es la naturaleza jurídica del hospital San Juan de Dios, conviene, en primer término, referirse sucintamente a sus antecedentes históricos, los cuales fueron ampliamente estudiados en el concepto dado por la Sala en mayo de 1985:”

“El hospital empezó a funcionar en 1569, junto a la catedral de Santa Fe, por voluntad de fray Juan de los Barrios y Toledo, quien había donado casas de su propiedad para que se fundara "para ahora y para siempre" un hospital para pobres; dicha donación fue hecha mediante escritura del 21 de Octubre de 1564 otorgada ante el escribano del Rey y en presencia del Presidente y de los oidores de la Real Audiencia; en la misma escritura, el fundador nombró varios patronos y administradores perpetuos para el hospital.”

“A lo largo de cuatro siglos, el hospital ha funcionado en diversos sitios de la ciudad (inicialmente junto a la catedral; luego, a partir de 1723, en la calle de San Miguel, actualmente calle 12, y, a partir de principios de este siglo en la Hortúa o calle 1a.), ha estado dedicado siempre a cumplir con finalidad de brindar servicios hospitalarios a los pobres y ha visto incrementado su patrimonio por numerosas donaciones y legados de personas particulares y por aportes del mismo Departamento de Cundinamarca, como es el caso del terreno en el cual fue construido el actual edificio de la Hortúa.”

“Jurídicamente, el hospital funcionó sometido a las leyes españolas como un patrimonio dedicado a la destinación de utilidad común que le señaló su fundador, y, luego al sobrevenir la independencia y la República vino a ser considerada como una entidad sometida al estado soberano de Cundinamarca y, más adelante, al Departamento del mismo nombre, específicamente a la Beneficencia Departamental.”

“Cuando por decreto 1357 de 1974 dictado por el Gobernador de Cundinamarca se constituyó la Beneficencia de Cundinamarca como establecimiento público del orden departamental se consideró - aunque no lo dijo expresamente el decreto - que el patrimonio del hospital San Juan de Dios pasaba a esta entidad. En 1975 la Asamblea Departamental dictó la ordenanza No. 58, por la cual se autorizó al Gobernador y a la Beneficencia para celebrar con la Universidad Nacional un comodato sobre los inmuebles donde funcionaba el hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; dicho contrato se celebró y fue aprobado mediante la ordenanza No. 10 de 1976; sin embargo, ésta última fue derogada por la ordenanza No. 22 de 1977, la cual también dispuso que terminara el comodato; y más adelante, la ordenanza No. 23 del mismo año facultó al Gobernador del Departamento y al síndico de la Beneficencia para constituir una fundación, en asocio de entidades de derecho público, aunque advirtió que los bienes inmuebles del hospital seguirían siendo de la Beneficencia de Cundinamarca; tal fundación, a la postre, no se constituyó.”

“Más adelante, y como el hospital estuviera "funcionando de manera inconveniente", el Ministerio de Salud dictó la resolución No. 5464 de 19 de Agosto de 1977, por medio de la cual dispuso que el Ministerio, como organismo director del Sistema Nacional de Salud, asumiera la dirección administrativa y técnica del centro hospitalario, por el término de 6 meses; tal medida fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1978, por resoluciones Nos. 1875 y 5904 de dicho año aunque en la última se dijo que la dirección se ejercería por intermedio del servicio de salud de Bogotá.”

“De la breve reseña histórica acabada de hacer, se deduce que hasta 1978 el hospital San Juan de Dios no tenía personería jurídica propia; que sus bienes - muy cuantiosos, en razón principalmente de las diversas donaciones y legados de carácter particular, recibidos en bienes inmuebles, algunos de ellos situados, como la hacienda El Salitre, en pleno corazón de Bogotá eran considerados como propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca; y que hasta ese momento el hospital había venido cumpliendo la finalidad que le señaló el fundador y a cuyo cumplimiento quisieron colaborar los diversos donantes de bienes: la de ocuparse de brindar servicios hospitalarios a los pobres; aunque debe observarse que en los últimos años había operado con algunas fallas a las cuales su deficiente organización jurídica seguramente no era ajena.”

“Pues bien, en 1979, el Gobierno Nacional dictó el decreto 290 del 15 de Febrero de dicho año que textualmente dice:”

"Decreto Número 290 de 1979. - (febrero 15). - por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios. - El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 36 y 120, numeral 19, de la Constitución Política y [650](#) del Código Civil,”

“DECRETA:”

“Artículo 1o. La Fundación instituida por Fray Juan de los Barrios y por escritura pública

otorgada el 21 de Octubre de 1564 en la ciudad Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, ante los escribanos reales Hernando Suárez, Hernando Arias y Lope de Rioja en presencia del Presidente Andrés Venero de Leyva; incrementada en los términos y condiciones dispuestos en Real Cédula de 7 de diciembre de 1639, seguirá denominándose Fundación Juan de Dios, con domicilio en la ciudad de Bogotá.”

“Artículo 2o. La Fundación se regirá por los estatutos o reglas de administración que el Gobierno Nacional adopte por norma posterior. En, tanto esto ocurra, la representación legal la ejercerá el Ministro de Salud sin necesidad de acto administrativo especial de reconocimiento.”

“(…)”

“Artículo 4o. Los actuales establecimientos hospitalarios de la Fundación, a saber Hospital General e Instituto Materno Infantil, formarán parte del Sistema Nacional de Salud en las condiciones previstas en la legislación vigente.”

“Artículo 5o. Los bienes muebles e inmuebles adquiridos a cualquier título por la Fundación o a su nombre, que persistan en la actualidad, quedan a disposición de los organismos y funcionarios administradores competentes a partir de la fecha de este decreto. En consecuencia, las personas o entidades que los tengan a cualquier título, se entienden relevados de su cuidado y deberán tomar de inmediato las medidas pertinentes para el cumplimiento de lo aquí dispuesto.”

“Artículo 6o. La Junta Directiva de la Fundación, una vez instalada, gestionará la celebración de una convención con la Beneficencia de Cundinamarca, la que deberá elevarse a escritura pública e inscribirse en Oficina de Registro de propiedad raíz”.

“Artículo 7o. La Fundación podrá celebrar contratos con las entidades de derecho público que deseen hacer aportes al funcionamiento y financiación de sus establecimientos hospitalarios, en los cuales se precisarán las obligaciones en materia de servicios de salud a que dichas instituciones quedan obligadas como contraprestación por los aportes recibidos.”

“(…)”

“Posteriormente, mediante decreto 1374 del 8 de junio de 1979, el Gobierno Nacional adoptó los estatutos de la Fundación; y por último, el 6 de Diciembre del mismo año, el Ministerio de Salud, dictó la resolución No. 010869 por medio de la cual, invocando lo dispuesto en los decretos anteriores, reconoció personería jurídica a la Fundación San Juan de Dios, como entidad sin ánimo de lucro dedicada a la salud y dijo que su domicilio sería Bogotá y estaría representada por su síndico general.”

“II. Cuál es entonces la naturaleza jurídica del ente que se viene estudiando? Es una simple dependencia de la Beneficencia de Cundinamarca, tal como lo concluyó la Sala en el concepto del 14 de mayo de 1985 o por contrario es una fundación con personería jurídica propia ?”

“Esta cuestión que hasta 1979 podría prestarse a diversas interpretaciones, vino a ser zanjada por el decreto 290 del 15 de Febrero de aquel año, dictado por el Presidente de la República, cuyo texto se ha transcrito; dicha norma, proferida con la finalidad de "suplir la voluntad del fundador", con base en las facultades que al respecto dan al Jefe del Estado el artículo [650](#) del Código Civil y los artículos [36](#) y [120](#) numeral 19, de la Constitución Nacional, clarificó que la entidad tenía el carácter de fundación y dispuso que se organizara como tal.”

“(Es conveniente hacer notar que para dar aplicación al artículo [650](#) del Código Civil, el Presidente consideró que la institución y su patrimonio eran de origen preferencialmente privado y tuvo en cuenta la finalidad perseguida por el fundador.)”.

“La posterior adopción de estatutos (hecha mediante el decreto 1374 de 1979) y el reconocimiento de la personería jurídica, son consecuencias del Decreto 290 de 1979. Dicho decreto está actualmente vigente y debe aplicarse, dado el principio denominado "presunción de legalidad", en virtud del cual las leyes y actos administrativos se consideran ajustados a derecho y deben ser obedecidos desde el momento de la iniciación de su vigencia, mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente. Recuérdese que el mencionado principio está consagrado expresamente en el artículo [66](#) del Código Contencioso Administrativo, el cual dispone que, salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo”.

“Hasta donde la Relatoría del Consejo de Estado, está en capacidad de informar, el decreto 290 de 1979, del cual se viene hablando, no ha sido suspendido ni anulado; por lo tanto actualmente es de obligatorio cumplimiento. Si tal decreto viola o no normas constitucionales o legales, si se ajustó o no a derecho su disposición de considerar como pertenecientes a la Fundación bienes que hasta ese momento al parecer se habían considerado como de propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca, es algo que no compete definir a esta Sala. El hecho es que actualmente el decreto está vigente, no ha sido suspendido ni anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por lo tanto debe cumplirse. Además, no se observa que dicho decreto incurra en ninguna violación manifiesta, flagrante y ostensible de la constitución, que pudiera dar lugar a la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad”

“Como quiera que las fundaciones son personas jurídicas de derecho privado, sometidas a las disposiciones de la ley civil, (artículo 50. del decreto - ley 3130 de 1968) el precedente razonamiento permite a la Sala responder a la primera cuestión planteada en la consulta, rectificando su concepto del 14 de Mayo de 1985, y, diciendo que, en virtud de lo dispuesto en el decreto 290 de 1979, proferido por el Presidente de la República, y en concordancia con el artículo [44](#) de la Constitución Nacional, con el decreto 3130 de 1968, y con el decreto 054 de 1974, la Fundación San Juan de Dios es una entidad de utilidad común, una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, que tiene su propio patrimonio, que está sometida a las normas de derecho privado vigentes para este tipo de personas y que es regida por sus propios estatutos, aunque, como es propio de estas instituciones, está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República conforme al ordinal 19 del artículo [120](#) de la Constitución Nacional”.

“De la calificación de la Fundación San Juan de Dios como persona jurídica de derecho privado, surge la respuesta al segundo interrogante de la consulta: a partir de la entrada en vigencia del decreto 290 de 1979, las personas que prestan sus servicios a la fundación, mediante una relación laboral, son trabajadores particulares de una entidad sin ánimo de lucro, sometidos al Código Sustantivo del Trabajo, y no empleados departamentales al servicio de la Beneficencia de Cundinamarca como se había dicho en el concepto que se recoge”.

“(…)”

“La Fundación San Juan de Dios como persona jurídica de derecho que es y por cuanto su

finalidad, como institución de utilidad común, en prestar un servicio de salud a los sectores menos favorecidos de la comunidad ("a los pobres", dijo su fundador), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2o. del decreto - ley 056 de 1975, tiene la calidad de vinculada al Sistema Nacional de Salud y, por consiguiente, se le impone observancia de las normas vigentes para este tipo de entidades, no contenidas en los decretos - leyes 056 y 356 de 1975, etc., y relacionadas con la regulación del cumplimiento de sus actividades en materia de salud y asistencia, y con la de los aspectos técnicos y científicos propios de la prestación del servicio de salud a su cargo; y además, como antes se expresó, la Fundación está sujeta a la inspección y vigilancia del Presidente de la República, de conformidad a lo previsto en el artículo [120](#), ordinal 19, de la Constitución". (Subrayas y negrilla por fuera del texto).

Por último, conviene anotar que actualmente cursa en el Consejo de Estado un recurso de apelación contra una sentencia que determina la naturaleza jurídica del Hospital San Juan de Dios y en consecuencia, hasta tanto la decisión no se encuentre en firme, el concepto transcrito en líneas precedentes se encuentra vigente a la fecha.

En los anteriores términos espero haber absuelto su consulta.

Cordialmente

RUTH ALEYDA MINA GARCÍA

Jefa Unidad de Seguros

Dirección Jurídica Nacional

Proyectó: Omar David Pineda Montenegro

Rad P-17

Naturaleza Jurídica H. San Juan de Dios



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

