



## Sentencia 92653 de 2013 Consejo de Estado

HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE CALDAS - Naturaleza jurídica / HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE CALDAS - Transformación en una empresa social del estado del orden departamental / ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Y GOBERNADOR - Facultad para celebrar contrato de permuta

Si bien el Hospital San Vicente de Paúl en un principio ostentaba el carácter de privado, dentro del patrimonio del mismo, existieron dineros destinados para inversión y funcionamiento girados por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, directamente o por transferencia de la Nación, así para el año de 1995, las rentas propias del Hospital no sobrepasaban el 40% y por el contrario los aportes estatales sumaban el 60% del presupuesto del Hospital y que el personal médico y paramédico era aportado por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Así, la naturaleza privada que en un principio ostentó el Hospital San Vicente de Paúl de Caldas, se fue diluyendo, hasta el punto que por Ordenanza No. 41 de 1997, la Asamblea Departamental de Antioquia, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 300 numeral 9° de la Constitución Política, autorizó al Gobierno Departamental para permutar algunos inmuebles de propiedad del Departamento. Lo anterior quiere decir que para la época en que se efectuó la transformación del Hospital San Vicente de Paúl en Empresa Social del Estado del orden departamental, ya habían aportes departamentales en un 60% y para el momento en que se reestructuró, ya era de propiedad total del Departamento, a raíz de la permuta realizada entre el Departamento de Antioquia y la Conferencia de Nuestra Señora de las Mercedes de San Vicente de Paúl.

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 300

SUPRESION DE CARGO - Retiro del servicio / SUPRESION DE CARGO - Derecho de carrera

La supresión de un cargo se puede producir por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. objetivos que deben dirigirse a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

ESTUDIO TECNICO - Falta de prueba por su estudio

Nótese, que el ente accionado conformó un equipo interdisciplinario en aras a elaborar “una propuesta de ajuste institucional, con el fin de dar viabilidad a la entidad”. En ese sentido, no se puede afirmar con certeza que tal documento reúna los requisitos legales, puesto que es clara la falta de actividad y debate probatorio en este punto, lo que impide determinar si, efectivamente, dicho estudio cumplió con los mencionados requisitos que se encuentran por demás en el artículo 97 del Decreto No. 1227 de 2005. Para finalizar, dispone el artículo 177 del C.P.C., aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A., que le corresponde al demandante demostrar los supuestos de hecho en los cuales apoya el cargo aducido como causal de anulación, situación que como ya se advirtió, no se presentó, pues es evidente que la falta de prueba conllevó a que no se pueda estudiar ni las funciones que desempeñaba la actora, como los exigencias que debe contener el estudio técnico.

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013).

Rad. No.: 05001-23-31-000-2000-92653-01(1892-12)

Actor: ANGELA MARIA DIOSA FERNANDEZ

Demandado: HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE CALDAS - ANTIOQUIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 21 marzo de 2012, por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, negó las pretensiones de la demanda formulada por Ángela María Diosa Fernández en contra de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas, Antioquia.

LA DEMANDA

ÁNGELA MARÍA DIOSA FERNÁNDEZ en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia, como pretensión principal, la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Ordenanza No. 21 de 27 de agosto de 1996, proferida por la Asamblea Departamental de Antioquia, por medio de la cual se definió la naturaleza jurídica del Hospital y se transformó en Empresa Social de Estado.
- Ordenanza No. 31 de 17 de diciembre de 1997, expedida por la misma autoridad administrativa, por la cual se adoptó el Estatuto Básico de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas.
- Acuerdo No. 070 de 24 diciembre de 1999, por el cual la Junta Directiva de la E.S.E. San Vicente de Paúl, dispuso reestructurar la planta de cargos.
- Resolución No. 032 de 22 de febrero de 2000, expedida por el Gerente de la E.S.E. San Vicente de Paúl de Caldas, por medio de la cual desvinculó a la señora Ángela María Diosa Fernández por supresión del cargo de Auxiliar de Enfermería, Código 555.
- Resolución No. 047 de 2 de marzo de 2000, por medio de la cual al resolver el recurso de reposición, confirmó la Resolución de desvinculación.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la parte accionada a:

- Reintegrarla al cargo que venía desempeñando para la fecha de la desvinculación o a otro de igual o mejor categoría, declarando que no ha existido interrupción en la relación laboral.
- Pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de la desvinculación hasta la fecha en que se efectúe el reintegro de forma efectiva.
- Que las sumas objeto de condena, sean indexadas al momento de realizar el pago.
- Reconocer y pagar por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 250 gramos oro.
- Pagar las costas procesales.
- Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

Como pretensión subsidiaria, solicitó la inaplicación respecto a la actora de los actos demandados, con el mismo restablecimiento del derecho.

Sustentó la acción impetrada con fundamento en los siguientes hechos:

La señora Ángela María Diosa Fernández, ingresó a la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas el 22 de diciembre de 1985. Advirtió, que para la fecha en que se vinculó, el Hospital era una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro y de utilidad común, que tuvo su origen por voluntad de la Conferencia Nuestra Señora de las Mercedes de la Sociedad San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas.

Debido a que el Hospital fue creado para prestar un servicio público, su actividad era vigilada, coordinada y controlada por el Estado, mediante el mecanismo de vinculación al Sistema Nacional de Salud.

Posteriormente, a raíz de la expedición de la Ley 10 de 1990 y para ajustarla a las prescripciones de la Ley 100 de 1993, el Departamento de Antioquia, por conducto de la Asamblea Departamental, expidió la Ordenanza No. 21 de 27 agosto de 1996, la cual definió la naturaleza jurídica pública del ente demandado y fue transformado en Empresa Social del Estado, adicionalmente, se profirieron diversos actos administrativos necesarios para su adecuación, tales como, la Ordenanza No. 31 de 17 de diciembre de 1997.

Mediante Acuerdo No. 070 de 24 de diciembre de 1999, la Junta reestructuró la planta de cargos de la Empresa Social del Estado, con fundamento en el Decreto 1876 de 1994. Lo anterior sirvió, para que el Gerente del ente accionado la desvinculara por medio de la Resolución No. 032 de 22 de febrero de 2000.

Inconforme con la anterior determinación, interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 031 de 22 de febrero de 2000, confirmándola en su integridad.

Resaltó para finalizar, que las funciones que desempeñó la clasificaban como empleada pública, sin embargo y luego de la transformación del Hospital en Empresa Social del Estado, ahora la realizan en muchos casos trabajadores con otro tipo de vinculación, lo que denota una desviación de poder y una falsa motivación.

#### LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, el artículo 58.

Del Código Civil, los artículos 2493 y siguientes.

De la Ley 10 de 1990, el artículo 21.

El Decreto 739 de 1991.

Del Decreto 1088 de 1998, los artículos 2, 7, 13, 22 y 23.

La actora consideró que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad, por las siguientes razones:

El Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas, Antioquia, no cumplió con el procedimiento exigido en el Decreto 739 de 1991 en aras a transformarse en Empresa Social del Estado, pues lo cierto es que, no acreditó su capacidad y calidad administrativa y técnico científica.

Como la Gobernación del Departamento de Antioquia no asumió el control del Hospital San Vicente de Paúl mediante un proceso de expropiación por utilidad pública, lo que aconteció entonces, fue una sustitución patronal, razón por la cual, las ordenanzas expedidas por la Asamblea departamental modificando su naturaleza y fijando su estructura no son aplicables a la demandante como quiera que son abiertamente ilegales e inconstitucionales.

Además, el cambio de naturaleza del Hospital San Vicente de Paúl claramente desconoció las condiciones laborales de sus trabajadores en la medida en que, acabó con la estabilidad que les brindaba la legislación ordinaria laboral, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo, sin dejar de lado que exigía un debido proceso antes de que se ordenara un despido.

Dicho cambio no sólo modificó el vínculo de sus trabajadores, al convertirlos en empleados públicos, sino que los colocó en una situación precaria, esto es, en provisionalidad; siendo así, podían ser retirados del servicio sin motivación alguna.

Bajo ese contexto precisó que, los trabajadores de la E.S.E. deben continuar con los derechos de trabajadores particulares, o en su defecto, deben ser reintegrados o indemnizados por ser empleados públicos.

#### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Tanto la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas como el Departamento de Antioquia, se opusieron a las pretensiones de la demandante, en los siguientes términos:

E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl (folios 60 a 66).

Los actos cuestionados fueron expedidos acatando las normas legales, además, todo el proceso de supresión contó con la asesoría técnica y el acompañamiento de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, de manera entonces, que la decisión de suprimir 100 cargos, fue el resultado de un estudio técnico que buscó no cerrar definitivamente el Hospital como consecuencia del colapso financiero por el que atravesaba la institución.

De otro lado, la supresión de los empleos debe considerarse como un mecanismo con el que cuenta la administración de personal en aras a eliminar de la planta de personal un número determinado de cargos, lo anterior surge como resultado de un proceso de modernización del Estado, la E.S.E. o de racionalización del gasto público.

En ese sentido, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de los cargos, es legal que el Estado lo realice sin que puedan oponerse los derechos de carrera de los funcionarios.

Resaltó, que el Hospital fue transformado en Empresa Social del Estado, sin que a la fecha medie acto o decisión judicial que indique lo contrario.

Como excepciones propuso las siguientes:

i) Falta de legitimación en la causa por activa, como quiera que la demandante considera que es la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paúl la llamada a responder por las pretensiones, y no, la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl o el Departamento de Antioquia; ii) caducidad de la acción, pues es claro que frente a las Ordenanzas Nos. 021 de 1996 y 031 de 1997 ya operó este fenómeno jurídico; y, iii) falta de jurisdicción, ya que se pretende darle vigencia al ente privado, lo que ocasionaría que la jurisdicción ordinaria definiera el presente asunto.

Departamento de Antioquia (folios 68 a 72).

Siendo las Empresas Sociales del Estado autónomas administrativa y financieramente, el Departamento no posee la competencia para intervenir en la planta de cargos ni mucho menos puede asumir con su presupuesto, las indemnizaciones a que haya lugar.

La Ley 100 de 1993 ordenó no sólo transformarse en Empresas Sociales del Estado a todas las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto era la prestación de servicios de salud, sino también que, debían reestructurarse. Fue entonces por esa razón que la Asamblea Departamental expidió la Ordenanza No. 21 de 1996.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 21 de marzo de 2012 negó las súplicas de la demanda formulada por Ángela María Diosa Fernández en contra de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Caldas, Antioquia, en los siguientes términos (folios 188 a 201):

En cuanto a la caducidad, advirtió que si se toma como base la fecha de la Resolución No. 047, esto es, 2 de marzo de 2000 se puede concluir que esta excepción no tiene vocación de prosperidad, habida cuenta que la demanda fue presentada el 29 de mayo de 2000.

Ya en el fondo del asunto consideró que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en los procesos de reestructuración de entidades públicas que conlleven la supresión de empleos, resulta procedente solicitar la inaplicación de los actos de contenido general, para el caso concreto la Ordenanza No. 31 de 1997 y el Acuerdo No. 70 de 1999, así como la nulidad de los actos de carácter particular, que afectan la situación del empleado, que en el caso *sub exámine* corresponden a la Resolución No. 032 y al Oficio No. 9113, ambos del 22 de febrero de 2000

No obra prueba en el expediente que demuestre que la demandante estuviera inscrita en el escalafón de carrera administrativa, situación que implica que no es beneficiaria de las garantías que dicho régimen conlleva. En esas condiciones, la desvinculación de la señora Diosa Fernández podía efectuarse mediante un acto discrecional que no requería de motivación explícita, y en consecuencia, no se configura la desviación de poder alegada.

Adicionalmente, la difícil situación institucional que afrontaba la entidad, llevó a la supresión de cargos como mecanismo de ajuste fiscal para lograr la estabilidad financiera y la eficiente prestación del servicio.

Finalmente agregó que, el fuero sindical no impide la reestructuración, no obstante, si se demuestra que el acto administrativo tuvo como finalidad o propósito la persecución de líderes sindicales podría configurarse la citada causal de anulación, situación que tampoco se probó por parte de la actora, razón por la cual no es dable acceder a las pretensiones.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación en contra del proveído anterior, bajo los siguientes argumentos (folios 238 a 241):

El A - *quo* no tuvo presente que el ente demandado había realizado para la fecha de reestructuración 3 reestructuraciones en la que se pretendía el ajuste financiero, quiere decir entonces que, los procesos de supresión de empleos no han sido serios.

Los estudios técnicos demostraron la necesidad de la existencia de personal para ejecutar tareas propias de la E.S.E. al punto de haberse ordenado la contratación de un outsourcing, lo cual permite establecer el desconocimiento de los derechos a ocupar el cargo por parte de la demandante.

La situación económica de la entidad no puede omitir los derechos de los trabajadores, máxime cuando se cuenta con la capacidad e idoneidad para el ejercicio del cargo, es más, ese daño ocasionado debió compensarse mediante el pago de una indemnización.

Finalmente citó una sentencia de esta Corporación<sup>1</sup> en la que se revocó una decisión de primera instancia por encontrar que los estudios técnicos no cumplen con los requisitos legales.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado intervino en el presente asunto, dentro del término legal establecido, con el objeto de solicitar que se confirme la providencia recurrida, y en consecuencia, abstenerse de avalar la ilegalidad de los actos acusados, con base en los siguientes argumentos (folios 263 a 272 Adv.):

Las causales invocadas por la parte actora para cuestionar los actos acusados relativas a la desviación de poder y a la falsa motivación, son materia de exigente actividad probatoria, como quiera que no se trata de hacer afirmaciones sin fundamento, sino de convencer a la autoridad competente si se está incurriendo en alguna.

Bajo tal consideración, afirmó la Agencia Fiscal, los argumentos expuestos por la actora no cuentan con un elemento material y probatorio capaz de anular alguno de los actos demandados, *"pues no hay precisión alguna a que (sic) contratos y respecto de que (sic) personas se refiere el impugnante, si esas personas no era (sic) competentes, si dichos contratos eran más onerosos para la E.S.E., es decir, como pudo burlarse el fin de la reestructuración, por lo cual, no se establece nada específico y concreto, no se demuestra una relación causal entre lo dicho y el resultado criticado"*

Además, las citadas causales de anulación fueron planteadas por la utilización de la contratación externa y no por la falta o precariedad de estudios técnicos, tal y como lo expuso en el recurso de apelación, lo cual pone al ente demandado en condición de indefensión, pues no fue objeto de debate en primera instancia.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

## CONSIDERACIONES

### Cuestión previa

Advierte la Sala que la parte demandante, en el caso concreto, pretende el ejercicio de dos acciones distintas, a saber, la de simple nulidad con la finalidad de preservar la legalidad en abstracto frente a las Ordenanzas Nos. 21 de 1996 y 31 de 1997, actos de contenido general, y la de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con el Acuerdo No. 070 de 24 de diciembre de 1997 y las Resoluciones Nos. 032 de 22 de febrero de 2000 y 047 de 2 de marzo de 2000.

Bajo este supuesto, en principio, debe decirse que la demandante incurre en una indebida acumulación de acciones y pretensiones lo que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, procede un pronunciamiento inhibitorio respecto de los actos de carácter general y un estudio de fondo en relación con los demás actos acusados.

Sin embargo, se advierte que en el caso *sub exámine* la parte demandante solicitó como pretensión subsidiaria la inaplicación de las Ordenanzas Nos. 21 de 1996 y 31 de 1997 razón por la cual, la Sala atendiendo las particularidades del caso concreto, entrará a definir si resulta procedente inaplicar las citadas ordenanzas, previas las siguientes consideraciones:

De la solicitud de inaplicación de las Ordenanzas Nos. 21 de 27 de agosto de 1996 y 31 de 17 de diciembre de 1997.

Sostiene la parte demandante que la Asamblea departamental no siguió el trámite previsto para efectos de crear una Empresa Social del Estado.

En relación con este punto, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 preceptúa que las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidades públicas descentralizadas, creadas por la ley, las asambleas o concejos, dedicadas a la prestación de los servicios de salud. Así se lee en el citado artículo:

*“(…) ARTÍCULO 194. NATURALEZA. La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.”.*

Así mismo debe decirse que, el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política le confiere a las asambleas departamentales la función de determinar la estructura de la administración departamental, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento. De hecho, el numeral 7º del artículo 300 de la Constitución Política estableció:

*“7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta (...).”.*

Descendiendo al caso concreto, si bien el Hospital San Vicente de Paúl en un principio ostentaba el carácter de privado, dentro del patrimonio del mismo, existieron dineros destinados para inversión y funcionamiento girados por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, directamente o por transferencia de la Nación, así para el año de 1995, las rentas propias del Hospital no sobrepasaban el 40% y por el contrario los aportes estatales sumaban el 60% del presupuesto del Hospital y que el personal médico y paramédico era aportado por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Así, la naturaleza privada que en un principio ostentó el Hospital San Vicente de Paúl de Caldas, se fue diluyendo, hasta el punto que por Ordenanza No. 41 de 1997, la Asamblea Departamental de Antioquia, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 300 numeral 9º) de la Constitución Política, autorizó al Gobierno Departamental para permutar algunos inmuebles de propiedad del Departamento<sup>2</sup>.

Lo anterior quiere decir que para la época en que se efectuó la transformación del Hospital San Vicente de Paúl en Empresa Social del Estado del orden departamental, ya habían aportes departamentales en un 60% y para el momento en que se reestructuró, ya era de propiedad total del Departamento, a raíz de la permuta realizada entre el Departamento de Antioquia y la Conferencia de Nuestra Señora de las Mercedes de San Vicente de Paúl.

Las anteriores consideraciones le permiten concluir a la Sala que la transformación del Hospital San Vicente de Paúl, del Municipio de Caldas, Antioquia, en Empresa Social del Estado se ajustó al procedimiento establecido por la Constitución Política y la ley. En efecto, como quedó visto la Asamblea Departamental de Antioquia, de acuerdo con sus funciones constitucionales, y en atención a lo ordenando por el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, no sólo dispuso la creación de la Empresa Social del Estado San Vicente de Paúl, sino que adoptó su estatuto básico y ordenó la transferencia del dominio de los inmuebles en los cuales se encuentran construidas sus instalaciones desde su creación.

Así las cosas, y dado que en el caso concreto el proceso de transformación del Hospital San Vicente de Paúl no vulneró las disposiciones

constitucionales y legales antes invocadas, la Sala negará la solicitud de inaplicación de las Ordenanzas Nos. 21 de 27 de agosto de 1996 y 31 de 17 de diciembre de 1997 mediante las cuales, la Asamblea Departamental de Antioquia dispuso la transformación del Hospital San Vicente de Paúl en una Empresa Social del Estado del orden departamental y adoptó el estatuto básico de la Empresa Social del Estado San Vicente de Paúl, de Antioquia, respectivamente.

Problema jurídico

Teniendo en cuenta la anterior precisión, entonces, el problema jurídico por resolver se contrae a determinar la legalidad del retiro, por supresión de cargo, de la señora Ángela María Diosa Fernández.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

De la vinculación laboral de la demandante

De acuerdo con la Resolución No. 072 de 17 de marzo de 2000, suscrita por el Gerente del Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas, Antioquia, la señora Ángela María Diosa Fernández laboró en ese centro asistencial desde el 22 de diciembre de 1985 hasta el 22 de febrero de 2000, en el cargo de Auxiliar de Enfermería (folio 29).

Del cambio de naturaleza del Hospital San Vicente de Paúl, del Municipio de Caldas, Antioquia.

- Mediante Ordenanza No. 21 de 27 de agosto de 1996 la Asamblea Departamental de Antioquia dispuso la transformación del Hospital San Vicente de Paúl en una Empresa Social del Estado, del orden Departamental, de acuerdo a lo previsto en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios (folio 4).
- La Asamblea Departamental de Antioquia, mediante Ordenanza No. 31 de 17 de diciembre de 1997 adoptó el estatuto básico establecido en el Decreto No. 1876 de 3 de agosto de 1994 para la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl (folios 5 a 15).

Del proceso de supresión

- La Junta Directiva de la Empresa Social del Estado San Vicente de Paúl, del Municipio de Caldas, Antioquia, mediante Acuerdo No. 070 de 24 de diciembre de 1999 ordenó reestructurar la planta de personal del citado centro asistencial (folios 16 a 19).
- El 22 de febrero de 2000, a través de la Resolución No. 032, el Gerente de la Empresa Social del Estado San Vicente de Paúl ordenó la desvinculación de algunos empleados, entre ellos, el de la demandante, a los cuales les había sido suprimido el cargo que venían ejerciendo, en virtud a lo dispuesto por el Acuerdo No. 070 de 1999 (folios 20 y 21).
- Por medio del Oficio No. 9113 de 22 de febrero de 2000 la misma autoridad administrativa, le comunicó a la actora que el empleo que venía ejerciendo había sido suprimido (folio 22).
- Inconforme con la anterior determinación, la señora Diosa Fernández presentó recurso de reposición en compañía de otros funcionarios, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 047 de 2 de marzo de 2000, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 032 de 2000.

Establecido lo anterior, el asunto objeto de litigio se abordará en el siguiente orden: i) de la supresión de cargos; y; ii) del caso concreto.

i. De la supresión de cargos.

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

*“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”.*

Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en *pro* de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro<sup>3</sup>; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º *ibídem*.

El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, estableció que la carrera administrativa debe desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiéndose por el segundo de ellos que “(...) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración

*permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.”.*

Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.

Así, cuando se retira a un empleado de la planta de personal, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva estructura administrativa no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación<sup>4</sup>:

*“Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos.”.*

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, éstos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M. P. Doctor Carlos Gaviria Díaz:

*“No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (...)”*

*El derecho a la estabilidad, “no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existen motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.”*

Sea la oportunidad para señalar que el funcionario que ocupe un cargo de carrera administrativa en provisionalidad, en vigencia de la Ley 443 de 1998, se constituye en un fenómeno producto de la regulación de la legislación, que no cuenta con un fuero de estabilidad propio de quienes acceden por mérito, a los cargos de carrera administrativa luego de agotar las diferentes etapas del concurso.

ii. Del caso en concreto.

Alega la parte recurrente, tres cargos en particular, el primero, que el proceso de restructuración que se adelantó en la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas, Antioquia, no fue serio en la medida que ya se habían realizado 3 supresiones de cargos bajo el argumento de ajuste fiscal; el segundo, que el estudio técnico no cumplió con los requisitos establecidos por la Ley; y por último, que se desconocieron los derechos de los trabajadores al contratar un outsourcing.

De cara al anterior planteamiento, se hace necesario arribar uno a uno los cuestionamientos realizados por la parte actora, en el mismo orden.

a. Falla en el proceso de supresión.

Al respecto, la Sala deberá sostener que este argumento no cuenta con ningún asidero, pues no estuvo acompañado de alguna prueba relevante que enerve la legalidad de los actos cuestionados, tan es así, que si su intención era demostrar la posible desviación de poder que se pudo haber presentado al realizar tantas supresiones, el actor estaba en la obligación de probar el móvil oculto que ponga en duda los fines del proceso de restructuración, en este caso, el déficit financiero por el cual estaba atravesando la entidad demandada.

Quiere decir entonces, que no basta con invocar la existencia de desviación de poder<sup>5</sup>, si la demandante, no aportó las pruebas necesarias que lleven al juzgador, a un pleno convencimiento de la ocurrencia de estas causales de anulación descritas por el artículo 84 del C.C.A. Es decir, no es suficiente mencionar el cargo, sino también, presentar las evidencias necesarias que tiendan a fundarlo.

Ahora bien, sea la oportunidad para señalar que cuando se refiere a los motivos, la administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso la lleven a tomar una decisión, ya que son

estas circunstancias, las que constituyen su causa o mejor, el motivo de dicho Acto Administrativo.

Bajo estos supuestos se encuentra, que la supresión de un cargo se puede producir por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. objetivos que deben dirigirse a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

Siendo así, la supresión de empleos no ocurre de cualquier modo, pues para ello se establecieron algunos requisitos de orden sustancial como la elaboración del estudio técnico y el otorgamiento del derecho de opción, pues con éste se resarce de alguna forma el perjuicio que está soportando el empleado inscrito en carrera administrativa en pro del interés general.

Para el caso en particular, la señora Ángela María Diosa Fernández, quien se desempeñaba como Auxiliar de Enfermería 555, además de ostentar la calidad de empleada pública, desempeñaba un cargo de carrera administrativa, a la anterior conclusión se arriba luego de analizar la Ley 10 de 1990; sin embargo, luego de examinar el material probatorio se puede concluir, además, que la actora no ingresó al mencionado régimen, pues no se surtieron los trámites para su inscripción, quiere decir que se encuentra en provisionalidad, situación que no le otorga ningún fuero de estabilidad ni otra clase de prerrogativa.

No desconoce la Sala que la citada ley dispuso que al entrar en vigencia, aquéllos empleados que se encontraban desempeñando un cargo de carrera, se les aplicaría la Ley 61 de 1987, artículos 5º y 6º, es decir, que podían dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de aquella, demostrar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del empleo y solicitar su inscripción, no obstante, como ya se precisó para aquella época el Hospital ostentaba la naturaleza de privado, situación que sólo cambió hasta el año de 1996.

Así las cosas ningún derecho emanado de la carrera administrativa le asiste a la demandante, como quiera que su inscripción jamás se surtió, y la permanencia en el cargo no le otorgó ninguna prerrogativa de dicho régimen.

b. Estudio Técnico

Afirmó la recurrente, que no obra dentro del plenario prueba alguna que demuestre que el estudio técnico fue realizado cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley 443 de 1998 y el Decreto No. 2504 de 1998, para ello citó una sentencia de esta Corporación<sup>6</sup> en la que se accedieron a las pretensiones de la demanda por no cumplir con tales exigencias.

En ese sentido, una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron la supresión de cargos no se fundaron en necesidades del servicio o en modernización de la administración, sino en un interés ajeno a estos colectivos, lo constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo.

De esta manera, se infiere que los estudios técnicos se erigen como presupuesto, que compromete la legalidad de la reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de requisitos genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan.

En este caso vale la pena resaltar que en ningún momento fue allegado el estudio técnico a efectos de analizar si contenía como mínimo un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo y una evaluación tanto de la prestación de los servicios, como de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; aspectos que sin lugar a dudas, resultan más relevantes que incluso, la persona u organismo que lo realizó.

Al examinar el Acuerdo No. 070 de 24 de diciembre de 1999<sup>7</sup> la Sala encontró:

1. *“Que la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Caldas Antioquia, enfrente en la actualidad una difícil situación institucional, que pone en serio riesgo su supervivencia.*
2. *Que dicha crisis se caracteriza por un colapso financiero que se explicitó en un desfase entre sus gastos y sus ingresos y en una severa iliquidez.*
3. *que con el fin de buscar la superación de la coyuntura, se hizo necesario la conformación de un equipo operativo del hospital conformado por funcionarios seleccionados por sus compañeros, liderado por la Gerencia del hospital, con la asistencia técnica del Ministerio de Salud y de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, el cual después de arduas jornadas de trabajo, elaboró una propuesta de ajuste institucional, con el fin de dar viabilidad a la entidad.*

4. Que dentro de las acciones fundamentales propuestas para corregir la situación se encontraron las siguientes:

a) *La definición de las necesidades de recurso humano que requiere el hospital, de acuerdo con la demanda estimada y diseño de una planta de personal básica (costo fijo), complementada con el suministro de servicios contratados (costos variables).*

b) *El diseño de una planta de personal sobre una estructura orgánica de máximo tres niveles verticales y siete dependencias horizontales (4 de ellas unidades de negocios productivos) y una planta semiglobal con mayor flexibilidad y unificación en el tipo de cargo”.*

Lo anterior quiere decir que, contrario a lo expresado por la demandante, que la “reestructuración de la planta de personal obedeció a la crisis fiscal por la que atravesaba el Hospital y que se efectuaron los estudios necesarios para su adecuación, los que finalmente concluyeron con la expedición del Acuerdo 070 del 24 de diciembre de 1999, que es uno de los actos demandados y que por este aspecto se ajusta a la legalidad.<sup>8</sup>”.

Nótese, que el ente accionado conformó un equipo interdisciplinario en aras a elaborar “una propuesta de ajuste institucional, con el fin de dar viabilidad a la entidad”. En ese sentido, no se puede afirmar con certeza que tal documento reúna los requisitos legales, puesto que es clara la falta de actividad y debate probatorio en este punto, lo que impide determinar si, efectivamente, dicho estudio cumplió con los mencionados requisitos que se encuentran por demás en el artículo 97 del Decreto No. 1227 de 2005.

Para finalizar, dispone el artículo 177 del C.P.C., aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A., que le corresponde al demandante demostrar los supuestos de hecho en los cuales apoya el cargo aducido como causal de anulación, situación que como ya se advirtió, no se presentó, pues es evidente que la falta de prueba conllevó a que no se pueda estudiar ni las funciones que desempeñaba la actora, como los exigencias que debe contener el estudio técnico.

c. Desconocimiento de los derechos de los trabajadores.

Según la demandante, con el proceso de reestructuración se buscó la contratación de personal externo o en la modalidad de outsourcing; sin embargo para la Sala, este argumento, al igual que los demás, carece de pruebas que lo respalden, pues es claro que no se arrió si quiera el estudio técnico como para corroborar tal manifestación.

En efecto, no existe el mínimo soporte que indique que se haya contratado a personal, bien sea por prestación de servicios ó por outsourcing, para desempeñar las mismas funciones que realizaba la demandante.

Frente a este punto en particular, la Sala ya se había pronunciado<sup>9</sup> pero en los siguientes términos:

“La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Integral, en su artículo 174 determina:

*“Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel territorial. El Sistema General de Seguridad Social en Salud integra en todos los niveles territoriales, las instituciones de dirección, las entidades de Promoción y Prestación de Servicios de Salud así como el conjunto de acciones de salud y control de los factores de riesgo en su respectiva jurisdicción y ámbito de competencia.*

(...)

*La Ley 10ª de 1990, por la cual se reorganizó el Sistema Nacional de Salud, en su artículo 6º dispuso:*

*“Responsabilidades en la dirección y prestación de servicios de salud. Conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la presente Ley, y sin perjuicio de la aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, de que trata el artículo 3o. de esta Ley, y de las funciones que cumplen las entidades descentralizadas del orden nacional, cuyo objeto sea la prestación de servicios de previsión y seguridad social, y las que presten servicios de salud, adscritas al Ministerio de Defensa, asignanse las siguientes responsabilidades, en materia de prestación de servicios de salud:*

(...)

b) *A los Departamentos, Intendencias y Comisarías, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas directas, o indirectas, creadas para el efecto, o mediante sistemas asociativos, la dirección y prestación de los servicios de salud del segundo y tercer nivel de atención que comprende los hospitales regionales, universitarios y especializados.*

*La Nación continuará prestando servicios de atención médica, en el caso del Instituto Nacional de Cancerología.*

*Parágrafo. Todas las entidades públicas a que se refiere el presente artículo, concurrirán a la financiación de los servicios de salud con sus recursos propios y con los recursos fiscales de que trata el Capítulo V de esta Ley, pudiendo prestar los servicios de salud mediante contratos celebrados para el efecto, con fundaciones o instituciones de utilidad común, corporaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, las entidades de que trata el artículo 22 de la Ley 11 de 1986 o, en general, con otras entidades públicas o personas privadas jurídicas o naturales que presten servicios de salud, en los términos del Capítulo III de la presente Ley.” (Se resalta)*

*Como bien puede apreciarse esta ley aplicable al Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel territorial, por remisión del artículo 174 de la Ley 100 de 1993, autorizó a las entidades públicas para que presten servicios de salud mediante contratos con otras entidades, en consecuencia, al estar amparada por la ley dicho tipo de contratación mal puede predicarse ilegalidad de la desvinculación de la actora, por el hecho de que posteriormente se hubiese contratado con otras entidades para prestar el servicio, por lo tanto este cargo no prospera”.*

Por lo expuesto y como quiera que la señora Diosa Fernández no demostró en forma contundente qué fines contrarios a la moral administrativa fueron la causa o el motivo oculto de la supresión de su cargo, y, no existe algún soporte fáctico, que le indique a la Sala que la administración promovió un proceso de reestructuración para disponer de manera ilegal de su empleo; en consecuencia, la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda amerita ser confirmada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia del 21 de marzo de 2012, por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda formulada por Ángela María Diosa Fernández en contra de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl del Municipio de Caldas, Antioquia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE  
VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Consejo de Estado, sentencia de 3 de febrero de 2011, Radicado Interno No. 1189-2010, C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. (Aportada al expediente, visible a folios 203 a 237).

2 Información tomada del Oficio No. 09003 de 18 de mayo de 2004, suscrito por el Director Jurídico del Departamento de Antioquia, visible a folio 103 y 104.

3 Artículo 125 de la Constitución Política.

4 Sentencia de 6 de julio de 2006, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Actor Omar Benito Páez Jaimes

5 RODRÍGUEZ R. Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis Pág. 215 *“si una autoridad dicta un acto utilizando una competencia que la ley le ha otorgado pero persiguiendo una finalidad extraña al interés general ese acto sería ilegal por desviación de poder. Ahora bien el legislador puede haber previsto, ya sea expresa o tácticamente, una finalidad particular para el ejercicio de una competencia, caso en el cual si el funcionario busca otra finalidad, así sea esta última de interés general, el acto será ilegal”*.

6 Consejo de Estado, sentencia de 3 de febrero de 2011, Radicado Interno No. 1189-2010, C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. (Aportada al expediente, visible a folios 203 a 237).

7 Visible a folios 16 a 19.

8 Consejo de Estado, sentencia de 8 de mayo de 2008, Radicación No. 050012331000200002901 01, C. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

9 Consejo de Estado, Sentencia de 18 de junio de 2009, Radicación No. 05001-23-31-000-2000-02722-01. C. P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

*Fecha y hora de creación: 2025-08-02 15:53:54*