



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

NOTIFICA A LAS PARTES

SENTENCIA PROFERIDA EL: 26 DE MARZO DE 2021
EN EL EXPEDIENTE: 50001233100020052030201
CLASE: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
MAGISTRADA PONENTE: YENITZA MARIANA LOPEZ BLANCO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
DEMANDANTE: MARTHA CECILIA PINZÓN ABDALA
DEMANDADO: E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE GUAMAL META

EL PRESENTE EDICTO, SE FIJA EN EL SITIO WEB DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DÍAS, HOY VEINTICUATRO (24) DE ABRIL DE 2024, SIENDO LAS SIETE Y TREINTA DE LA MAÑANA (07:30 AM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

EL PROCESO PERMANECIÓ FIJADO POR EL TÉRMINO LEGAL Y SE DESFIJA EL DÍA VEINTISEIS (26) DE ABRIL DE 2024 A LAS CINCO DE LA TARDE (5:00 PM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria



República de Colombia
Rama Judicial
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Sala de Decisión
Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado N.º : 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante : Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado : E.S.E. Hospital Local de Guamal Meta
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Providencia : Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Arauca —en cumplimiento de lo dispuesto en los Acuerdos N.º PCSJA19-11448 del 19 de noviembre de 2019 y N.º PCSJA20-11596 del 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura— decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida el 6 de junio de 2019 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda. Martha Cecilia Pinzón Abdala instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal Meta E.S.E. (fls. 15-27, c.1).

1.1.1. Dentro de los **hechos** que se invocan, relató que Martha Cecilia Pinzón Abdala se vinculó a la planta de personal del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E., el 1 de junio de 1995 en el cargo de trabajadora social código 34301, funciones que desempeñó hasta el 11 de febrero de 2005, cuando suprimieron el cargo que venía ocupando.

Aseveró que por cumplir los requisitos de Ley fue inscrita en carrera administrativa, mediante la resolución 2683 ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que es beneficiaria de las prerrogativas que otorga esta situación.

Afirmó que a través del acuerdo 06 del 10 de febrero de 2005 se aprobó el estudio técnico de justificación de restructuración de la institución hospitalaria en que laboraba, el cual lo realizó el grupo interno de trabajo.

Expresó que mediante el acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005 se modificó la planta de personal de dicha entidad. Agregó que la decisión anterior le fue comunicada por intermedio del oficio 22 del 10 de febrero de 2005, sin corroborar los procedimientos administrativos para modificar las diferentes situaciones laborales de los servidores públicos, además de no verificar el funcionario competente para proferir los actos.

Alegó que el oficio 22 del 10 de febrero de 2005 en su parte considerativa no expone una motivación expresa sobre las causas para suprimir el cargo, contraviniendo lo ordenado en la Ley 909 de 2004, relacionado con los principios que orientan la permanencia del servicio



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

como son el mérito, el cumplimiento, la evaluación y la promoción de lo público, por lo que el acto acusado carece de validez jurídica.

Enfatizó que las decisiones fueron puestas en conocimiento de los afectados el 11 de febrero de 2005, mediante la fijación de un comunicado suscrito por el Jefe de Sección del Hospital en las instalaciones de la institución.

Indicó que la Ley 909 de 2004 exige para las reformas de planta de personal que impliquen supresión del cargo, la motivación y fundamento en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP o por firmas especializadas en la materia, los que deben garantizar el mejoramiento institucional.

Adujo que no conoció a plenitud el estudio técnico de la administración, así como tampoco entendió los argumentos expresados para suprimir los cargos, sin establecer previamente las calidades profesionales y personales de los empleados, lo que evidencia la improvisación de la reforma, además de la incorporación de trabajadores atendiendo favores políticos.

Refirió que durante la prestación del servicio no tuvo sanción disciplinaria y desarrolló funciones con eficiencia y responsabilidad.

Concluyó que los actos acusados no se ajustan al principio de legalidad, por alejarse de los postulados de los procesos de modernización del Estado y que los criterios de la supresión del su cargo tuvieron móviles políticos que afectan su validez.

1.1.2. Como **pretensiones** solicitó lo siguiente:

«**A. DECLARACIONES**»

1. *Declarar la nulidad parcial, en lo que respecta a mi poderdante, del acto administrativo **Acuerdo N.º 07 de 10 de febrero de 2005 (sic)**, suscrito por el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la **JUNTA DIRECTIVA del HOSPITAL LOCAL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN GUAMAL E.S.E.**, mediante el cual se modifica la planta de personal del ente demandado suprimiendo el cargo de **TRABAJADORA SOCIAL** código **34301**.*
2. *Como corolario, declarar la nulidad del acto administrativo **Oficio N.º 22 de fecha 10 de febrero de 2005**, suscrito por el Gerente del **HOSPITAL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN GUAMAL –E.S.E.**, mediante el cual informa a mi poderdante la supresión del cargo de **TRABAJADORA SOCIAL** código **34301** que venía desempeñando.*
3. *Declarar que mí poderdante ha venido prestando sus servicios personales en el cargo **TRABAJADORA SOCIAL** código **34301**, en forma ininterrumpida desde la fecha en que ingresó al servicio del **HOSPITAL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN GUAMAL –E.S.E.** y hasta la fecha de la providencia que ordene el reintegro.*



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

4. *Declarar que desde la fecha de la comunicación de la supresión del cargo y la del reintegro, que mediante esta acción se ordene, no existe ni existió solución de continuidad en la prestación del servicio.*

B. CONDENAS

Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**:

1. *Condenar a la parte demandada a **reintegrar** a mi poderdante al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o mayor jerarquía del que venía desempeñando al momento de la supresión del cargo, de funciones y requisitos afines para su ejercicio.*

2. *Condenar a la parte demandada a cancelar a mi poderdante las siguientes sumas:*

2.1.1. *Los salarios correspondientes al cargo que venía ocupando, junto con los incrementos legales, desde cuando se produjo su retiro y hasta cuando sea reintegrado efectivamente a su empleo.*

2.1.2. *Todas y cada una de las prestaciones sociales, junto con los incrementos legales, las cuales deben incluir entre otros: prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, prima extralegales, las vacaciones, subsidio familiar, auxilio de transporte, dotaciones de calzado y vestido de labor, los intereses sobre las cesantías, así como la indemnización consagrada en la Ley 244 de 1995, y demás emolumentos dejados de percibir inherentes a su cargo con efectividad a la fecha de supresión del cargo y hasta cuando sea reincorporado al servicio.*

3. *A título de indemnización y como perjuicios morales se condene al **HOSPITAL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN GUAMAL –E.S.E.** a reparar el daño moral ocasionado en la persona de mi mandante y el de su familia por la desvinculación ilegal presentada con los actos demandados y que originaron la pérdida de la única fuente de ingreso y subsistencia de su núcleo familiar (...)*».

1.1.3. Fundamentos jurídicos de la demanda. Estimó que se ha violado la Constitución Política (artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 25, 29, 53, 58, 125); artículos 2494, 2495, 1613, 1614, y 1615 Código Civil; artículos 2, 3, 36, 62, 83, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo; Decreto 1568 de 1998; Acuerdo 041 de 1998; Acuerdo 055 de 1999; y Ley 909 de 2004.

Sostuvo que los actos demandados debían ser declarados nulos por las siguientes causales:

- i) **Infracción a las normas en que deben fundarse.** Indicó que los actos acusados no realizaron una motivación expresa que ordena la Ley. Agregó que el retiro por razones de buen servicio debe hacerse mediante resolución motivada que incluya la descripción del incumplimiento de la función, el nexo causal entre éste y la afectación del servicio, aspectos no tenidos en cuenta en la reestructuración.
- ii) **Desconocimiento del derecho de audiencias y defensa.** Alegó que los acuerdos en que se soporta la supresión de los empleos fueron expedidos y comunicados en la misma fecha al particular afectado, desconociendo el derecho de audiencia y defensa.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

- iii) **Falsa motivación del acto.** Reprochó que el estudio técnico no demostró que hubo un criterio en la selección para la supresión de cargos, así como tampoco determinó la asunción de las labores del empleo eliminado. Dijo que el estudio no es consecuencia de una aplicación de criterios objetivos y razonables.
- iv) **Desviación de poder.** Aludió que los actos demandados obedecieron a fines políticos distintos de la prestación de un buen servicio o modernización de la entidad.

1.2. La contestación de la demanda.

1.1. El Hospital Local de Guamal Meta E.S.E., se pronunció (fls. 55-62, c.1) y expresó que no le constaban algunos hechos, otros los aceptó, mientras los demás los negó. Declaró su oposición a las pretensiones de la demanda.

Describió que el hospital venía sufriendo un déficit presupuestal y deficiencias administrativas, por lo que se vio obligado a iniciar proceso de reestructuración administrativa forzosa, en consecuencia inicio la creación de un grupo interno de trabajo para estudiar la planta de personal, sus funciones, la incidencia en los gastos. Informó que tales actividades fueron acompañadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de la Protección Social y la Secretaria de Salud del Meta.

Enfatizó que su pronunciamiento se limitaba al Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005, porque el oficio 022 de la misma fecha es una simple comunicación, la que no está sujeta a la nulidad deprecada.

Respecto a que los actos administrativos que suprimen cargos deben ser motivados, refirió que el acto demandado tiene todos los presupuestos de legalidad.

En relación con el retiro del funcionario de carrera por motivos de buen servicio, esbozó que no es un causal de nulidad de las previstas en el artículo 84 del C.C.A.

En cuanto al desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, describió que el acto demandado no es susceptible de ello, porque es producto de un procedimiento reglado que no prevé dichas instancias, dado que la decisión se adopta en desarrollo del interés general.

Frente a la falsa motivación, aludió que existe una contradicción en la demanda, pues de un lado se alega que existe falsa motivación, mientras que por el otro aduce que no hay motivación, siendo ninguna de ambas aseveraciones ciertas.

En relación con la desviación de poder, sostuvo que es falso y no hay pruebas que lo demuestren, aseguró que es una forma de justificar la inconformidad, expresando opiniones subjetivas e infundadas.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

1.3. La sentencia apelada. Mediante providencia del 6 de junio de 2019 (fls. 192-204, c.1), el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio negó las pretensiones de la demanda.

Precisó que el oficio 22 del 10 de febrero de 2005 es un acto de trámite, por tanto no enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en ésta pretensión.

Determinó que el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005 es el acto que modificó la planta de personal y suprimió el cargo de la demandante, siendo éste el que la lesiona o causa el perjuicio.

En relación con el cargo de infracción de normas constitucionales y legales, señaló que no fueron vulneradas las normas indicadas, por cuanto la decisión de suprimir el empleo obedeció a un estudio técnico acorde a la Ley, en el que se concluyó la necesidad de eliminarlo para racionalizar costos y modernizar la entidad; añadió que la demandante tuvo la oportunidad de optar por la indemnización o la reincorporación, escogiendo la primera opción, de tal forma negó la solicitud de nulidad en este sentido.

Respecto al cargo de expedición irregular del acto acusado, consideró que no estaba llamado a prosperar, pues subrayó que en el procedimiento de restructuración la Ley no determina la obligatoriedad de la participación de los empleados que se vean afectados por la modificación de la planta de personal. Agregó que el estudio elaborado por la entidad fue encargado desde el 4 de octubre de 2002 y aprobado por la Junta Directiva el 10 de febrero de 2005, que la aprobación del estudio técnico, la modificación de la planta de personal y la adopción de una nueva, fue realizada el mismo día, sin embargo que la normatividad no fijaba término alguno para realizarla independiente entre ellos.

Referente al cargo de falsa motivación, mencionó que el estudio técnico estableció que la supresión del cargo de la demandante era único en la planta de persona, que las funciones de éste podrían ser asumidos a un enfermero jefe, teniendo en cuenta en nivel de complejidad de la entidad demandada, además que obedeció a racionalización costos, por lo que fue despachado de forma negativa la causal de nulidad invocada.

En lo que concierne al cargo por desviación de poder, puntualizó que no estaba probado por la demandante, como quiera que la administración demostró que la supresión del empleo y la modificación de la planta de personal atendió a la necesidad de reducir costos y modernizar la entidad para prestar mejor los servicios bajo su amparo.

1.4. El recurso de apelación. La parte demandante impugnó la sentencia de primera instancia (fls. 207-221, c.1).

Esgrimió que el *a quo* incurrió en error al valorar el oficio del 25 de febrero de 2003, suscrito por el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, al no acreditarse que se cumplió con lo relacionado con el acuerdo municipal



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

que modificara la Junta Directiva del Hospital excluyendo el alcalde municipal y las comunicaciones informando sobre el acatamiento a las recomendaciones de los asesores del DAFP.

Aseveró que la entidad demandada no allegó la totalidad de las pruebas documentales solicitadas en la demanda, por lo que solicita la revocatoria de la sentencia, al no acreditarse las exigencias de la Ley de carrera administrativa en relación con las plantas de personal.

En relación con el cargo de anulación por violación en las normas que debería fundarse, señaló que la modificación de la planta de personal tuvo como fundamentos la Ley 443 de 1998, que había sido derogada el 23 de septiembre de 2004 por la Ley 909.

Refirió que la carga de la prueba en este caso corresponde a la entidad demandada, quien debe acreditar que el estudio técnico cumpla con las exigencias legales.

Añadió que la entidad demandada es una entidad descentralizada por servicios del orden nacional, por lo que el DAFP debía designar un empleado de esta para su acompañamiento, aunado a que antes de expedir el acto enjuiciado tenía que contar con concepto previo y favorable de dicha entidad.

Concluyó que la entidad omitió en el acto demandado que reforma de la planta de personal la debida motivación; el fundamentarse en necesidades del servicio o razones de modernización; la demostración del estudio técnico; la garantía del mejoramiento organizacional; la aprobación por el DAFP:

En cuanto al cargo por expedición por funcionario u organismo incompetente, describió que el acto demandado fue expedido solo por el Gerente y no toda la Junta Directiva.

En relación con el cargo por expedición irregular, adujo que no conoce a plenitud el estudio técnico adelantado por la entidad demandada, además que no entiende los argumentos expresados para suprimir determinado cargo sin establecer previamente las calidades profesionales de cada uno de los trabajadores de la planta de personal, lo que evidencia improvisación de la reforma e incorporación.

En torno al cargo por falsa motivación del acto, aseguró que se desconocieron con la modificación de la planta de personal los principios de la las Leyes 443 de 1998, 904 de 2004 y el Decreto 1572 de 1998, concernientes a la estabilidad del empleado que ingresa por mérito.

Respecto al cargo de desviación de poder, expresó que la supresión de los cargos tuvieron móviles políticos que afectan su validez del acto demandado.

1.5. Trámite procesal de segunda instancia. Se admitió el recurso de apelación (fl. 5 c. Tribunal) y ordenó correr traslado para alegatos y concepto (fl. 6, c. Tribunal).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

1.6. Alegatos de conclusión.

1.6.1 La **entidad demandada** se pronunció de forma oportuna (fls. 7-19, C. Tribunal). Manifestó que los actos demandados fueron expedidos en ejercicio de las competencias otorgadas a la Junta Directiva por el numeral 6 del artículo 11 del Decreto 1876 de 1994.

Sostuvo que la decisión se sustentó en el estudio técnico en aplicación de la norma de la modificación de la planta de personal, por motivos de gastos. Aludió que el interés particular de los empleados públicos debe ceder ante el general de mejoramiento del servicio, por lo que la estabilidad laboral derivada de la carrera administrativa no es inamovilidad del mismo.

Enfatizó que no es posible que se declare la nulidad del oficio 22 del 10 de febrero de 2005, porque no constituye un acto administrativo, que no produce efectos legales por sí mismo, pues no crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, puesto que éste solo puso en conocimiento de la demandante a manera de información la decisión contenida en el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005.

Informó que no es cierto que el hospital sea del orden nacional, por el contrario corresponde al nivel municipal, tal como se indica en el Acuerdo 020 de 1995, en consecuencia no existe infracción a las normas superiores.

Indicó que las recomendaciones expresadas en el estudio técnico estuvieron sustentadas en razones de mejoramiento del servicio y modernización, con base en la necesidad de racionalizar el gasto.

Solicitó que se confirmará en su integridad el fallo emitido por el Juez de primera instancia.

1.6.2. La **demandante** presentó dentro del término del traslado sus alegatos (fls. 20-36, C. Tribunal). Insistió en los argumentos sostenidos en la apelación.

Esgrimió que la entidad demandada debía demostrar el cumplimiento de los requisitos del artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, para explicar técnicamente como las funciones del empleo de la trabajadora social podían ser reemplazados por el enfermero jefe del servicio social obligatorio, además que no se aportaron los manuales de funciones para hacer la comparación de las actividades y la carga de trabajo.

Agregó que no obra en el expediente el oficio del 24 de marzo de 2004, expedido por la Directora General de Calidad de Servicios del Ministerio de la Protección Social, en la que emite concepto no favorable al estudio técnico de la entidad demandada, documento que aporta en el alegato de conclusión. Dijo que no está probado en el expediente que se hayan cumplido las falencias observadas por el ministerio.

1.7. El concepto del Ministerio Público. Guardó silencio.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, procede la Sala a decidir de fondo el presente proceso judicial.

2.1. Competencia. Este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación formulado por la demandada en contra de la sentencia de 6 de junio de 2019 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, de conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 del C.C.A. y lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo N.º PCSJA19-11448 del 19 de noviembre de 2019.

2.1.1. Régimen jurídico aplicable. Teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 9 de junio de 2005 (fl. 1, c. 1), el proceso debe tramitarse de acuerdo con las disposiciones procesales vigentes para esa fecha, es decir, como fue interpuesta con anterioridad al 2 de julio de 2012, fecha en que comenzó a regir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, corresponde a las contenidas en la normativa anterior, el Código Contencioso Administrativo.

Cabe agregar, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de 25 de junio de 2014², determinó que el Código General del Proceso, por regla general, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entró a regir a partir del 1 de enero de 2014, en consecuencia los casos iniciados con anterioridad a tal fecha continuarán tramitándose con sujeción a las normas del Código de Procedimiento Civil, tal como lo disponía el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo³.

Por lo tanto, en consideración a la fecha de presentación de la demanda, al caso concreto le resultan aplicables las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo y, en los aspectos no regulados y que no resulten contrarios a la naturaleza de los procesos de esta jurisdicción, se aplicará el Código de Procedimiento Civil.

2.2. Problema jurídico. Consiste en establecer si procede revocar, modificar o confirmar la sentencia de primera instancia, atendiendo a los planteamientos del recurso de apelación de la parte demandante.

2.3. Aspectos normativos y jurisprudenciales del asunto bajo examen.

¹ En virtud de lo dispuesto en su artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, que prevé: "*Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...)*".

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 25 de junio de 2014, exp. 49299.

³ Artículo 267. *En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.*



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

2.3.1. Supresión de cargos de carrera administrativa. La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por varias circunstancias, como lo pueden ser la fusión, reestructuración, liquidación de la entidad pública, también por modificación de la planta de personal, reclasificación de cargos o por políticas de modernización del Estado; ello en aras de la eficacia de la prestación del servicio público y control del gasto público, por lo que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo; sin embargo, eso no obliga al Estado a mantener por siempre los diferentes cargos de una entidad, pues pueden existir motivos que justifiquen la supresión de los mismos, es por esto que la estabilidad en el empleo no significa que el empleado sea inamovible⁴.

Significa lo anterior, que la supresión de empleos es causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público en carrera administrativa, y tiene justificación en la necesidad de ajustar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos actuales del servicio para hacerlo más ágil, eficaz y eficiente.

2.3.2. Publicidad de los actos que adoptan o modifican la planta de personal

La regla general en el derecho es la publicidad de las actuaciones por parte de las autoridades, en el caso particular del derecho administrativo, los actos de carácter general deben ser publicados de acuerdo a las previsiones normativas del artículo 43 del C.C.A., lo que trae como consecuencia su obligatoriedad, en caso contrario tales actos serán ineficaces e inoponibles, sin que se lesione por ello la validez del acto administrativo que se ha proferido.

Ahora bien, para aquellos actos generales que establecen o modifican plantas de personal en la función pública les aplica la misma regla general, no obstante la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado la posibilidad de subsanar el yerro de la no publicación a través de las comunicaciones personales que se realizan a los afectados con ocasión de la supresión del empleo.

En tal sentido, el Consejo de Estado⁵ precisó:

«Se reitera, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido insistente en manifestar... que la publicación de los actos administrativos, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional, es presupuesto para la eficacia del acto y no presupuesto de su existencia o validez; la falta de publicación impide su oponibilidad frente a los administrados. El acto administrativo existe, es válido, goza de presunción de legalidad y obliga a la Administración desde cuando se suscribe, aún si no se publica.

No obstante existen actos administrativos que son de carácter general, pueden producir efectos particulares en ciertos administrados, como es el caso precisamente de aquellos que crean que plantas de personal, lo cual no lleva como consecuencia que estos pierdan

⁴ CE. Secc. II. Subsección B. Sentencia del 18 de marzo de 2015. MP. Sandra Lisset Ibarra Velez. Radicación: 41001-23-31-000-2002-00005-01(2762-13).

⁵ CE. Secc. I. Sentencia del 6 de marzo de 2014. MP. Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación: 11001-03-15-000-2013-01983-00(AC).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

su carácter de generales por los efectos particulares que generen... pueden aplicarse y surten plenos efectos, aún sin haberse publicado. Inclusive, se tiene que la falta de publicación de estos se subsana, respecto de los efectos particulares que surten en algunos administrados, con la comunicación de carácter personal que se hace a estos de la supresión de su cargo».

En consecuencia, la falta de publicación del acto que adopta o modifica una planta de personal, entendido este como un acto de carácter objetivo, general e impersonal, no deviene automáticamente en la invalidez del mismo, puesto que como se ha reseñado anteriormente, tal situación puede ser subsanada o superada por la comunicación que sobre el acto de planta se realice respecto de las personas que se vean afectadas por las decisiones allí contenidas, habida cuenta que a la postre el acto general termina impactado derechos de carácter subjetivo, particular y concreto, que se exterioriza con la puesta en conocimiento de la actuación por intermedio del escrito en el que se informa la supresión del empleo.

2.3.3. Acto que se debe demandar en los procesos de supresión por retiro del empleo

En asuntos en los que se debate el retiro de los servidores públicos con ocasión de la reestructuración administrativa, el Consejo de Estado ha precisado que el interesado debe demandar el acto que contiene en forma individual su retiro del servicio:

«La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:

1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.

2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.

3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho⁶ (...)».

2.3.4. Derechos de un empleado en carrera administrativa ante la supresión del cargo. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, en caso de supresión del cargo los empleados en carrera administrativa pueden optar por: (i) derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal y (ii) de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o (iii) recibir una indemnización.

2.4. Caso concreto. Martha Cecilia Pinzón Abdala demandó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho al Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E., por los perjuicios que le habrían causado con la supresión de su cargo en la institución hospitalaria como trabajadora social, por lo que solicitó el reintegro al empleo, el pago de los todos los emolumentos dejados de percibir y el pago de los daños morales ocasionados.

El *a quo* profirió sentencia de primera instancia negando las pretensiones de la demanda, decisión apelada por la demandante, al considerar que debían declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, al haber incurrido en las causales de anulación como son la infracción a las normas en que deben fundarse, desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, falsa motivación y desviación de poder.

2.4.1. Medios de prueba y análisis probatorio

2.4.1.1. Principales medios de prueba recaudados. En el plenario obran los siguientes:

a. Relacionados con la vinculación laboral de Martha Cecilia Pinzón Abdala con el Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal:

- 1) Hoja de vida con anexos de formación académica y experiencia, además el registro de situaciones administrativas (fls. 125-185, anexo 1).
- 2) Resolución 048 del 1 de junio de 1995, por medio del cual se hace un nombramiento en provisionalidad (fl. 10, c.1).
- 3) Acta de posesión 591 del 1 de junio de 1995 (fl. 11, c.1, 17, anexo 1).
- 4) Resolución 036 del 1 de abril de 1996, por medio del cual se hace un nombramiento en período de prueba en la planta de personal (fl. 12, c.1).
- 5) Acta de posesión 609 del 1 de abril de 1996 (fl. 13, c.1, 16, anexo 1).
- 6) Certificación de inscripción en el registro público de empleados de carrera administrativa, firmado por el Secretario de la Comisión Seccional del Servicio Civil el 14 de mayo de 1996 (fl. 14, c.1).

b. Documentos relativos a la reestructuración del Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal y la supresión del cargo de Martha Cecilia Pinzón Abdala:

⁶ CE. Secc. II. Subsección A. Sentencia del 7 de abril de 2016. MP. William Hernández Gómez. Radicación: 08001-23-31-000-2002-00181-01(2357-15).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

- 1) Resolución 094 del 4 de octubre de 2002, por medio de la cual se conforma el grupo interno de trabajo para el estudio técnico de la modificación de la planta de personal (fls. 67-68, c.1, 6-7, anexo1).
- 2) Oficio DDO-5000-059 del 25 de febrero de 2003, signado por el Director de Desarrollo Organizacional del DAFP, relacionado con estudio técnico (fls. 4-5, anexo 1).
- 3) Proyecto de acuerdo presentado por el Gerente, por medio del cual se modifica la planta de personal, expedido por la Junta Directiva (fls. 10-12, anexo 1).
- 4) Acuerdo 06 del 10 de febrero de 2005, por medio del cual se aprueba el estudio técnico de justificación de reestructuración, expedido por la Junta Directiva (fls. 6-7, 69-70, c.1, 8-9, anexo 1).
- 5) Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005, por el cual se modifica la planta de personal, expedido por la Junta Directiva (fls. 3-5, c.1, 10-12, anexo 1).
- 6) Oficio 22 del 10 de febrero de 2005, suscrito por el Gerente del Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal, informando sobre la supresión del cargo (fl. 2, c.1).
- 7) Proyección a enero 31 de 2005 del programa de reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestación de servicios de salud, presentado por el Gerente del Hospital del Guamal a la Secretaria de Salud Departamental (fls. 21-124, anexo 1).

c. Pruebas concernientes al trámite de retiro de Martha Cecilia Pinzón Abdala del Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal:

- 1) Resolución 25 del 4 de marzo 2005, por la cual se reconoce y ordena el pago de una cuenta a que tiene derecho por la desvinculación del cargo (fls. 71-73, c.1, 18-20, anexo 1).
- 2) Resolución 39 del 4 de marzo de 2005, por la cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización por la supresión del cargo (fls. 75-76, c.1).
- 3) Oficio del 9 de marzo de 2005, invitando a notificarse de las resoluciones 25 y 39 de 2005 (fl. 74, c.1).
- 4) Oficio del 18 de mayo de 2005, firmado por el Gerente del Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal, resolviendo derecho de petición solicitud de copias (fls. 8-9, c.1)
- 5) Certificado de servicios del 30 de agosto de 2007, suscrito por el Gerente del Hospital del Guamal (fl. 1, anexo 1).
- 6) Certificado de no realización de examen de retiro del 2 de octubre de 2007, firmado por el Gerente del Hospital del Guamal (fls. 2-3, anexo 1).

d. Otras pruebas obrantes en el expediente:

- 1) Acta 001 del 8 de octubre de 1996, en la cual se posesiona la Junta Directiva (fl. 13, anexo 1).
- 2) Acuerdo 03 del 25 de enero de 2005, por medio del cual se modifica el acuerdo 21 de 2004, adopta las asignaciones civiles de los empleados de planta del Hospital del Guamal para la vigencia fiscal 2005 (fls. 14-15, anexo 1).

2.4.1.2. Del estudio de los medios de convicción se encuentra demostrado que:



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

Martha Cecilia Pinzón Abdala fue vinculada en período de prueba al cargo de trabajadora social código 3265 del Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal E.S.E., mediante la resolución 036 del 1 de abril de 1996, para lo cual tomó posesión del empleo ese mismo día (fls. 12-13, c.1).

El 14 de mayo de 1996 fue inscrita para dicho cargo en el registro público de empleos de carrera administrativa (fl. 14, c.1), en el cual se desempeñó en propiedad desde el 1 de abril de 1996 hasta el 10 de febrero de 2005, sin que haya recibido alguna sanción durante el tiempo en que prestó sus servicios al Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal (fl. 1, anexo 1).

El 4 de octubre de 2002 el Hospital Local Primer Nivel de Atención Guamal expidió la resolución 094 (fls. 67-68, c.1, 6-7, anexo1), cuyo sustento fue el artículo 151 del Decreto 1572 de 1998, mediante la cual se conformó el grupo interno de trabajo para el estudio técnico de la modificación de la planta de personal, equipo que se integró por el Gerente, el Jefe de Sección, el Contador Público, el Auxiliar Administrativo y la Secretaria. En la parte considerativa estableció como fundamentos de la decisión administrativa:

«Que la crisis hospitalaria y las deficiencias administrativas han agudizado mas la situación financiera de los Hospitales que continúan desarrollando un esquema de salud improductivo que no le permiten ser competitivos como empresas Sociales del Estado, ya que continúan administrando gastos en vez de desarrollar una gerencia eficiente para ser rentable social y financieramente con sus propios recursos.

Que el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal presenta a la fecha una carga prestacional y planta de personal excesivamente altas, factores que inciden notoriamente en la crisis financiera».

El 25 de febrero de 2003, por intermedio del oficio DDO-5000-059 el Director de Desarrollo Organizacional del DAFP le expresó al Hospital del Guamal que respecto al estudio técnico adelantado por el Hospital del Guamal no tenían competencia frente al proceso de reestructuración de dicha institución, además recomendó que a través del Concejo Municipal se excluyera al Alcalde de la conformación de la Junta Directiva, aunado a que se hicieran ajustes y se comunicaran los actos administrativos de reestructuración (fls. 4-5, anexo 1), pues así lo determinó:

«Al respecto me permito manifestarle que este Departamento Administrativo carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades y territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que los mismos se desprendan.

No obstante, revisado el referido estudio técnico elaborado por esa entidad, se observa que éste sigue los lineamientos generales a que aluden la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios y acoge las recomendaciones planteadas por este Departamento Administrativo en el proceso de asesoría y acompañamiento de dicha reestructuración.

(...)

En consecuencia, se recomienda proyectar un Acuerdo para someter a consideración del Concejo Municipal modificando la conformación de la Junta Directiva del Hospital, excluyendo al Alcalde de la misma y adicionalmente ajustar la página 9 y 20 del Estudio Técnico, que hacen referencia al tema.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

Finalmente, se reitera la armonía que debe existir entre el estudio técnico y las correspondientes decisiones plasmadas en los respectivos actos administrativos que materializan la reestructuración institucional, disposiciones que una vez sean expedidas solicito sean comunicadas a este organismo (...).

El 31 de enero de 2005, se elaboró la propuesta para la modificación de la planta de personal del Hospital Local Guamal (fls. 21-124, anexo 1), el cual fue realizado por grupo interno de trabajo de la misma institución, documento titulado como «Programa de reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestación de servicios de salud».

Dicho estudio técnico contiene la propuesta de reorganización de la IPS en el marco de la red departamental de IPSs públicas del departamento del Meta, el rediseño de los servicios a ofertar, la misión, población a la que se le van a prestar los servicios, el portafolio de servicios a ofrecer, la oferta específica de servicios, los puntos y características de la atención, el rol de la IPS dentro de la red departamental de servicios, los aseguradores y/o responsables de la población y posible contratación a realizar, la propuesta organizacional y de recurso humano requerido por la IPS para la presentación de servicios a ofertar, la estructura organizacional de la IPS, los servicios a proveer con operadores externos, el análisis de la situación de los pensionados del hospital, el análisis de la situación de los funcionarios con retroactividad de cesantías, costos que generan a la entidad, la estimación del gasto corriente que requiere la IPS luego del ajuste, los costos de funcionamiento de las IPS, la estimación de ingresos corrientes de la IPS, la venta de servicios al SGSSS, el ingreso por venta de servicios a municipio y/o departamentos, la estimación de los ingresos efectivamente recaudados, el análisis del equilibrio operacional, los ingresos totales versus gastos de funcionamiento, los ingresos recaudados versus gastos de funcionamiento, los requerimientos de recursos para el ajuste institucional, los requerimientos de recursos para el saneamiento de la deuda, los requerimientos para inversiones necesarias para garantizar la capacidad resolutoria en los servicios de salud.

El 10 de febrero de 2005 la Junta Directiva del Hospital Local Guamal, a través del Acuerdo 06 aprobó el estudio técnico de justificación para la reestructuración de dicha entidad (fls. 6-7, 69-70, c.1, 8-9, anexo 1), el cual fue realizado por el grupo interno de trabajo, en la parte considerativa se dispuso como motivos de la decisión:

«Que el análisis de gastos presento un crecimiento real continuo, durante el periodo de análisis, puesto que los compromisos adquiridos siempre han sido superiores a los giros ocasionando así, un alto porcentaje en cuentas por pagar año a año de aproximadamente un 30%.

Que identificados los factores que inciden notoriamente en la crisis financiera encontramos que el Hospital de Guamal a la fecha presenta una carga prestacional y planta excesivamente altas.

(...)

Cabe anotar que con el proceso de reestructuración llevado a feliz termino, la Entidad demostraría, la viabilidad económica, social y financiera para la cual fue creada, dadas las condiciones con la que cuenta la Entidad tanto en el aspecto de capacidad instalada como de ubicación geográfica, estratégica.

Además que propone una utilidad y manejo autosuficiente al descargar los costos excesivos con que cuenta en la actualidad».



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

El Gerente del Hospital Local Guamal presentó el proyecto de acuerdo a la Junta Directiva, a través del cual se reformaría la planta de personal de la institución (fls. 10-12, c.1)

A su vez, la Junta Directiva del Hospital Local Guamal expidió el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005 (fls. 3-5, c.1), por intermedio del cual modificó su planta del personal, allí precisó los cargos que se suprimirían y la nueva conformación de los empleos de la entidad, sumado a las previsiones para los trabajadores vinculados por carrera administrativa, al efecto mencionó que:

«ARTICULO PRIMERO: *Suprímase los siguientes empleos de la planta de personal del Hospital Local de Guamal Primer Nivel.*

ASIGNACIÓN CARGO	N.º DE CARGOS	Código	Grado
Jefe de Sección	1	29001	
Trabajo Social	1	34301	
Enfermero	1	38503	
Auxiliar de Enfermería	5	55505	
Técnico en saneamiento	1	44802	
Auxiliar de Farmacia	1	51603	
Promotores de Salud	5	54101	
Auxiliar Administrativo	1	55006	
Secretaria	1	54001	
TOTAL	17		

ARTÍCULO SEGUNDO: *La planta de personal de empleados públicos del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, será la siguiente:*

ASIGNACIÓN CARGO	N.º DE CARGOS	Código
Gerente	1	08501
Profesional Universitario	1	340
Secretaria	1	54001
Auxiliar Administrativo.	1	55006
Auxiliar de Información en Salud	1	50906
Auxiliar.	1	58503
Conductor	1	62003
Auxiliar de Servicios Generales	5	60501
Médico General	1	310
Auxiliar de Enfermería	7	55505
Técnico en Imágenes Diagnosticas	1	41201
Promotora de Salud	1	54101
Auxiliar de Laboratorio	1	52702
TOTAL	23	

(...)

ARTICULO QUINTO: *Los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprima el cargo en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del presente Acuerdo, tendrán derecho a optar por la indemnización o por la incorporación a empleo equivalente, de conformidad con lo consagrado en la Ley 443 de 1998, y en los Decreto reglamentarios 1572 de 1998 y por las normas establecidas en la Ley 909 del 23 e septiembre de 2004».*



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

La anterior decisión fue comunicada a Martha Cecilia Pinzón Abdala, a través del oficio 22 del 10 de febrero de 2005, en el que refirió:

«Atentamente me permito informarle que mediante Acuerdo N.º 06 del 10 de febrero de 2005. se suprimió el cargo de TRABAJADOR SOCIAL código 34301 que Usted venía desempeñando y de conformidad con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y los artículos 44 y 45 del Decreto 1568 de 1998, le asiste el derecho de optar entre percibir la indemnización correspondiente, o tener tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo igual o equivalente, conforme con las reglas establecidas en las normas antes citadas.

Por lo anterior Usted deberá manifestar su decisión, mediante escrito dirigido al Gerente del Hospital local Primer Nivel Guamal, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la presente comunicación; si Usted no manifiesta su decisión dentro del término señalado por la Ley, se entenderá que opta por la indemnización, una vez comunicada su decisión la misma será irrevocable y en consecuencia aquella no podrá ser variada por ninguna de las partes (...).».

El 4 de marzo se expidieron las resoluciones 25 y 39, que reconocieron y pagaron a Martha Cecilia Pinzón Abdala diversos conceptos, la primera referente a sumas adeudadas por prestaciones sociales (fls. 71-73, c.1, 18-20, anexo 1), la segunda relacionada con los valores correspondientes a la indemnización por la supresión del cargo (fls. 75-76, c.1), decisiones administrativas que fueron comunicadas a su destinataria el 9 de marzo de 2005 (fl. 74, c.1).

2.4.2. Cuestión previa. Los actos administrativos demandados fueron expedidos el 10 de febrero de 2005, fecha en la cual se encontraba vigente la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 *«Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones».*

Este ordenamiento jurídico en su artículo 58 dispuso la derogatoria de manera expresa de la Ley 443 de 1998, salvo algunos artículos, al precisar que:

«Artículo 58. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, deroga la ley 443 de 1998, a excepción de los artículos 24, 58, 81 y 82 y las demás disposiciones que le sean contrarias».

Asimismo, el nuevo estatuto normativo estableció en el artículo 54 un régimen de transición mientras se expedían las normas reglamentarias que desarrollaran los preceptos fijados en dicha Ley, al indicar que:

«Artículo 54. Régimen de transición. Mientras se expiden los decretos con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 53, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa, vigentes al momento de la promulgación de esta ley. (...)» (subrayas fuera del texto original).

Posteriormente, el 17 de marzo de 2005 fue expedido el Decreto 770 *«Por el cual se establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004».*



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

Luego el 21 de abril de 2005 se expidió el Decreto 1227 «*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998*», norma dentro de la que se reglamentó lo concerniente a las reformas de las plantas de personal en el Título VII.

Sobre el régimen de transición y las normas aplicables para la época en que había sido expedido la Ley 909 de 2004 antes de haberse procedido a su reglamentación por el ejecutivo, el Consejo de Estado⁷ precisó que las decisiones administrativas realizadas durante dicho lapso, se encontraban reguladas por la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, al señalar que:

«Expone la parte actora, que durante el lapso transcurrido entre la expedición de la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, no era aplicable el régimen anterior contenido en la Ley 443 de 1998, dado que en el artículo 58 de la primera, fue expresamente derogada. En ese orden de ideas la reestructuración del municipio de Sapuyes no podía regirse por una norma derogada, pero tampoco por la nueva ley, en consideración a que no había sido reglamentada, creándose así, un vacío normativo en esta materia.

La interpretación planteada por el demandante, escinde el contenido de los artículos 54 y 58 de la Ley 909 de 2004, y sugiere que durante el tiempo en el cual aquella no estuvo reglamentada, no era posible modificar las plantas de personal de los entes Estatales, ante la imposibilidad de atender las disposiciones de la Ley 443 de 1998, situación que implicaría que mientras se reglamentaba la nueva normatividad, no tenía ningún efecto útil y carecía de toda eficacia jurídica, por lo menos para esa época.

Contrario a ello, considera la Sala, que la interpretación que en el particular se debe admitir es aquella que le dé eficacia jurídica a la ley, esto es, una interpretación lógica y sistemática, de acuerdo con la cual se debe dilucidar la norma atendiendo su finalidad y sentido, integrándola con las demás vigentes en el ordenamiento jurídico.

En ese orden, es preciso atender el contenido del artículo 54 de la Ley 909 de 2004 que prevé un régimen de transición, mientras se expedían los decretos reglamentarios que permitirían su aplicación. Siendo así, la norma aplicable mientras se expidieron los decretos reglamentarios de la Ley 909 de 2004, era la Ley 443 de 1998, por remisión expresa del artículo 54 antes mencionado.

De conformidad con lo anterior, el cargo formulado por el actor respecto de la aplicación de una norma derogada para la reestructuración de la planta de personal y la “improcedencia de los actos demandados derivada de la ausencia de reglamentación legal”, no están llamados a prosperar».

De tal manera que la normatividad respecto de la cual la Sala abordará los hechos sometidos a examen, se efectuará desde la óptica de la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, con la finalidad de establecer sí los actos enjuiciados estuvieron ajustados a los parámetros contenidos en tales disposiciones jurídicas.

2.4.3. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, y el análisis probatorio que antecede, la Sala se ocupará de los cargos formulados por la recurrente.

⁷ CE. Secc. II. Subsección A. Sentencia del 21 de noviembre de 2013. MP. Alfonso Vargas Rincón. Radicación: 52001-23-31-000-2006-01797-01(0417-12).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

i) Sostiene la recurrente que el oficio del 25 de febrero de 2003, suscrito por el Director de Desarrollo Organizacional del DAFP (fls. 4-5, anexo 1), no fue valorado correctamente por el Juez de primer instancia, al no demostrarse el cumplimiento de las exigencias allí indicadas a la entidad demandada.

Al respecto, establece la Sala que en efecto el citado documento solicitó que se excluyera al alcalde municipal de la Junta Directiva, además que se informaran del obediencia a las sugerencias señaladas, no obstante lo anterior, revisado el material probatorio en su conjunto, establece que conforme a la parte considerativa del acuerdo 06 del 10 de febrero de 2005 fls. 6-7, 69-70, c.1, 8-9, anexo 1), el estudio técnico tuvo la asistencia del DAFP y fueron acatadas sus recomendaciones, al expresar que:

«Que este estudio contó con el acompañamiento y asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de la Protección Social y Secretaría de Salud Departamental, acogiendo de manera integral todas las recomendaciones y observaciones hechas por los asesores durante el proceso. Ciñéndose este estudio integralmente a la Ley 443 de 1998, sus decretos reglamentarios Ley 617 de 2000 (...)».

Así mismo, cabe resaltar que al tratarse de la reestructuración de una empresa social del estado del nivel territorial, como es el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, cuya naturaleza jurídica que se detallará más adelante, no estaba supeditada la expedición de los respectivos actos administrativos de modificación de la entidad a obtener una autorización previa o posterior por parte del DAFP, pues dicha obligación es atribuible a las entidades del orden nacional, tal como lo prescribe el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, que determina:

«Artículo 41. Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, ~~las corporaciones autónomas regionales~~, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.» (subrayas fuera del texto original).

De igual manera, el DAFP cuando le fue remitido el estudio técnico por la entidad demandada, manifestó que no tenía competencia para aprobar o improbar el proceso de reestructuración del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, al precisar que:



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

«Al respecto me permito manifestarle que este Departamento Administrativo carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades y territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que los mismos se desprendan».

En cuanto al retiro del alcalde municipal de la Junta Directiva del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, se entiende que tal recomendación fue observada por la institución hospitalaria, conforme lo esboza la parte considerativa del Acuerdo 06 antes descrito, circunstancias que no desvirtuó el demandante en el proceso, quien de acuerdo al artículo 177 del C.P.C tenía la carga de la prueba.

Referente, a la ausencia de las comunicaciones por la entidad demanda al DAFP, su omisión no afecta la existencia o validez de los actos demandados, como quiera que la Ley 443 de 1998 y el Decreto 1572 de 1998 no precisan el deber de informar los aspectos concernientes a la reestructuración.

Por lo anterior, establece la Sala que no se acreditó por la demandante una errónea valoración por el Juez de primer grado relacionado con este medio de prueba, por ende no prospera la inconformidad expresada en este sentido.

ii) Sobre el punto que en el proceso no fue allegado la totalidad del material probatorio solicitado por la demandante y decretado por el *a quo*, determina la Sala que tal argumento no está llamado a prosperar, toda vez que si bien es cierto mediante el auto del 6 de octubre de 2006 (fl. 78, c.1) se decretaron los medios de pruebas pedidos por éste, y que luego fueron requeridos a la entidad demandada, dicha parte no solicitó la ampliación del término probatorio para insistir en el recaudo de las demás pruebas faltantes, como lo establece el artículo 184 del C.P.C, según el cual:

«Artículo 184. Oportunidad adicional para la práctica de pruebas a instancia de parte y preclusión. Si se han dejado de practicar pruebas sin culpa de la parte que las pidió, el término señalado para tal efecto se ampliará, a petición de aquélla, hasta por otro igual que se contará a partir de la notificación del auto que así lo disponga.

Vencido el término probatorio o el adicional en su caso, precluirá la oportunidad para practicar pruebas y el Juez deberá, so pena de incurrir en la falta disciplinaria respectiva, disponer sin tardanza el trámite que corresponda».

Por el contrario, luego de haberse remitido de manera parcial por la entidad demandada la información el 18 de octubre de 2007 (fl. 1, anexo 1), el demandante pidió el 14 de agosto de 2008 que se diera por concluida el término de la etapa probatoria (fl. 87, c.1), ordenándose por el *a quo* el 2 de septiembre de 2008 correr traslado para alegar de conclusión (fl. 89, c.1), por lo que no son de recibo los señalamientos frente a la ausencia de la totalidad de los elementos de pruebas, pues desconoció su deber de prestar colaboración en la práctica de las pruebas, así como lo establece el numeral 6 del artículo 71 del C.P.C., en consecuencia no es dable que en la alzada aduzca tales circunstancias, cuando tenía la oportunidad de reiterar al Juez de primera instancia la práctica de dichas pruebas con el propósito que fueran valoradas en la sentencia de primer grado.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

iii) En relación a que el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal es una entidad descentralizada por servicios del orden nacional, por lo que debía estar acompañada de un funcionario del DAFP y obtener un concepto previo y favorable, determina la Sala que no son ciertas las afirmaciones en tal sentido por la apelante, por cuanto la naturaleza de la entidad demandada es el de una empresa social del Estado del orden territorial, así lo establece el estudio técnico al reseñar que se trata de una entidad de primer nivel del orden municipal, creada mediante el acuerdo 020 del 14 de agosto de 1995 (fl. 27, anexo 1).

En consecuencia, precisa la Sala que no prosperan los argumentos aducidos sobre este aspecto por la recurrente, pues no le son predicables las exigencias fijadas por el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, el inciso primero del artículo 151⁸ y el artículo 155⁹ del Decreto 1572 de 1998.

iv) Frente a la inconformidad del apelante relativa a que la modificación de la planta de personal tuvo como fundamento la Ley 443 de 1998, que había sido derogada por la Ley 909 de 2004, lo que constituye una violación a las normas en que debe fundarse, estima la Sala que no tiene vocación de prosperidad, toda vez que se evidencia la existencia de un *lapsus calami* o error de digitación, que en nada afecta los actos controvertidos, toda vez que como se explicó en precedencia el marco normativo de los actos controvertidos es la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, que regulan las facultades de las entidades del orden territorial para acometer las reformas de las plantas de personal, los que deben estar sustentados en necesidades del servicio o modernización de la administración, y fundamentados en los estudios técnicos.

Así las cosas, examinados los actos acusados observa la Sala que no violentaron normas de carácter superior bajo el anterior entendido, pues el soporte para realizar la reestructuración de la entidad demandada y los motivos de su procedencia tienen como fundamento la legislación anterior a la Ley 909 de 2004, al ser las preceptivas jurídicas vigentes para la época de los hechos del sub lite.

v) Indica la apelante que la carga de la prueba en el caso sometido a examen radica en la entidad demandada, debiendo demostrar que el estudio técnico cumple con los requisitos de Ley.

⁸ Artículo 151º.- Modificado por el art. 8, Decreto Nacional 2504 de 1998. Cuando las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, incluidos sin excepción los Establecimientos Públicos, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, avoquen directamente el desarrollo del estudio técnico de la modificación de la planta de personal de empleos públicos, el Jefe de cada entidad establecerá mediante resolución interna el grupo de trabajo responsable correspondiente, decisión que comunicará al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien a su vez designará un empleado de la entidad para acompañar la formulación y ejecución del estudio. (...).

⁹ Artículo 155º.- Modificado por el art. 10, Decreto Nacional 2504 de 1998. La adopción y las modificaciones de las plantas de personal de empleos públicos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Sociales del Estado, Corporaciones Autónomas Regionales y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, del orden nacional, deberán ser presentadas sin excepción al Departamento Administrativo de la Función Pública para su aprobación.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

Precisa la Sala que la regla general del derecho probatorio en el proceso contencioso administrativo es que la carga de la prueba «*onus probandi*» se encuentra en cabeza de quien interviene ante la administración de justicia solicitando un pronunciamiento de fondo favorable a sus pretensiones y/o excepciones, razón por la cual debe acreditar –con los respectivos medios de prueba consagrados en el ordenamiento jurídico positivo– los hechos que busca demostrar en sede judicial, y de cuya acreditación deriva la aplicación de los supuestos jurídicos previstos en las normas sustanciales, debiendo entonces soportar la parte interesada las consecuencias negativas cuando incumple con su carga procesal, puesto que no podrá acreditar los hechos que se invocan en el proceso.

Por lo tanto, la obligación de desvirtuar la presunción de legalidad que le asiste al acto administrativo que se expidió con base en el estudio técnico de reestructuración, le corresponde a la parte demandante, quien debía acreditar las causales de nulidad propuestas en la demanda.

Ahora bien, revisado por la Sala el estudio técnico que fue el insumo para expedir el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005, establece que el mismo atiende las preceptivas jurídicas del artículo 41 de la Ley 443 de 1998, los artículos 148, 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998, como se explicará a continuación.

El artículo 148 de la norma en cita, establece en relación con la modificación de las plantas de personal que deben estar sustentadas en estudio técnicos, al mencionar que:

«Artículo 148º.- Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren».

Mientras tanto, el artículo 149 de la preceptiva en comento, dispone los motivos por los que debe entenderse que se adopta la reforma la planta de personal en virtud del estudio técnico, al describir que:

«Artículo 149º.- Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2504 de 1998. Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

- 1. Fusión o supresión de entidades.*
- 2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*
- 3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*
- 4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*
- 5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.*
- 6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

7. Introducción de cambios tecnológicos.

8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

9. Racionalización del gasto público.

10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO.- *Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de racionalidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general».*

A su vez, el artículo 154 de la norma mencionada, las causas que deben contener los estudios técnicos de la modificación de la planta de personal, al fijar que:

«Artículo 154º.- Modificado por el art. 9, Decreto Nacional 2504 de 1998. Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

2. Evaluación de la prestación de los servicios.

3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados».

Delimitado al anterior marco normativo por la Sala, procederá a verificar su cumplimiento en el estudio técnico elaborado por el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal (fls. 21-124, anexo 1).

De un lado, los Acuerdos 06 y 07 expedidos por la Junta Directiva de la entidad demanda, fueron el resultado del estudio técnico elaborado por el grupo interno de trabajo de la misma institución, el cual concluyó la necesidad de reestructurar el hospital modificando la planta de personal.

El estudio técnico en su presentación resalta la sustentación del mismo sobre el mejoramiento institucional y el gasto público, puesto que consagró que:

«La propuesta de modificación de la Planta de Personal vigente del Hospital de Guamal, se enmarca en la observancia de los criterios de economía, eficiencia y eficacia, asegurando la estabilidad financiera, optimizando el uso de los recursos financieros y técnicos y generado una relación de beneficio – costo positivo, siendo consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación. Políticas y consideraciones de optimización, ajuste, racionalización y disminución del gasto público, de conformidad con lo establecido en la Ley 617 del año 2000 y la Ley 443 de 1998 y Ley 715 de 2001. (...)» (fl. 28, anexo 1).

Argumentos que luego son reiterados en la introducción del escrito, allí se esbozó que:



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

«A iniciativa de la Gerencia y Administración del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, se conformó mediante Resolución número 094 del 4 de octubre de 2002, el grupo interno de trabajo para el estudio técnico de la modificación de la Planta de personal de empleos públicos, quienes presentan esta propuesta de ajuste institucional, con la finalidad de dar viabilidad financiera a la entidad, manteniendo un patrón de producción de conformidad con la demanda de servicios vigente en el mercado, ajustado a sus propios ingresos por venta de servicios, ya que los obtenidos por transferencia del Ministerio de Salud (Oferta), cada año se reducen. A su vez ir adaptando el organigrama y Manual de Funciones de la Institución, de acuerdo a su demanda de servicio de primer nivel de atención que permita garantizar su funcionamiento, bajo los parámetros de la Ley 715 de 2000, la entidad conformará la red pública para la prestación de servicios. (...)» (fls. 29-30, anexo 1).

Respecto a la propuesta organizacional y recurso humano requerido para el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, reseñó que:

«El Hospital de Guamal cuenta con una planta de personal fija, que ha venido incrementando los costos, y establece sitios de trabajo con personal innecesario en ciertas áreas (hospitalización, consulta externa y atención primaria), generando malestar en el personal de otras áreas, que demuestran producción; además incide en la capacidad para mejorar la calidad y oportunidad del servicio.

(...)

Se propone una estructura organizacional plana, encabezada por la Junta Directiva, y dirigido por la Gerencia con apoyo del Contador y el Asesor Jurídico, con área administrativa coordinada por un profesional universitario y un área asistencial bajo una coordinación médica, con recurso humano susceptible a rotaciones dentro de su respectiva área y reasignación de funciones, de acuerdo a lo establecido en el manual de funciones previamente modificado.» (...) (fls. 38-39, anexo 1).

En lo concerniente con las modificaciones de la planta de personal que justifica su variación se esbozó que:

«Actualmente se viene trabajando frente a un organigrama con unas funciones específicas, que impiden el aprovechamiento de funcionarios que se encuentran capacitados; y al unificar las diferentes áreas se estaría contando con la disponibilidad y voluntad del personal; obteniendo ganancias por la reducción en gastos de personal. (...)

El siguiente análisis refleja la situación caótica por la que atraviesa el hospital de Guamal, respecto a la alta carga laboral con la que cuenta y a sus costos que ocasionan pérdidas a la entidad, evitando así, un mejor funcionamiento económico y productivo de tal manera que se tomen correctivos en este caso.

(...)

En concreto los ingresos recibidos por el Hospital Primer Nivel de Guamal están destinados básicamente en un 81% para los gastos de personal (sueldo, vacaciones, bonificación por servicios prestados y primas), lo cual no permite un adecuado funcionamiento, ni una mejoría en la capacidad instalada, y lo que es peor aún, los recaudos de lo presupuestado es inferior a los compromisos, lo cual indica que las cuentas por pagar de nómina y proveedores cada día van a ser superiores.» (fls. 40-41, anexo 1).

En cuanto a los cargos que propone el estudio técnico para supresión, encontramos el empleo de la demandante (fl. 45, anexo 1), en el que se refirió que:



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NUMERO DE CARGOS	UBICACIÓN	RAZON DE LA SUPRESION
TRABAJADOR SOCIAL	1	Área Asistencial: Consulta externa, hospitalización	Dado el nivel de complejidad del hospital y con el ánimo de reducir costos, no amerita funcionario ya que estas funciones pueden ser realizadas por enfermero jefe de sso

El costo total de la nueva planta de personal promovida en el estudio técnico, evidenció una disminución en los gastos de la entidad, pues se sostuvo que:

«El valor del presupuesto de Gastos para la planta de personal en el año 2004 es de \$925.347.334, el cual con la planta de personal propuesta en este proyecto de reorganización se reduciría para el año 2004, en un 33%, quedando en la suma de \$621.981.798, incluyendo honorarios y remuneración por servicios técnicos».

Concerniente al estado general de la entidad y su propósito de la restructuración, el estudio técnico relató que:

«Como se ha visto en los análisis anteriores, la organización debe tener una viabilidad financiera y estabilidad a futuro, sin perder de vista su responsabilidad social, por esto la administración mediante el presente estudio demuestra que no habrá necesidad de contratar servicios de la planta de personal suprimidos en la segunda fase que se encontraban en carrera administrativa, por cuanto las tareas pueden ser desarrollados por el personal que actualmente quede vinculado luego del proceso de reorganización hospitalaria de acuerdo al nivel de escolaridad, perfil, habilidades y jerarquía del cargo.

La organización actual del Hospital Primer Nivel de Guamal, se basa en una estructura tradicional y no contempla la modalidad prevista en la normatividad vigente (estructura plana), actualmente se cuenta con un modelo organizacional que dificulta el trabajo en equipo por una mala definición de líneas de jerarquías, en especial al rechazo mismo por parte del trabajador para asumir otras tareas, así sean inherentes a su cargo, debido a que existe exceso de personal y por evitar asumir funciones del cargo de sus compañeros. De esta propuesta se generarán pautas para realizar el manual de funciones de manera global.

Existen áreas y cargos que no son rentables para la institución, por el contrario llevan implícito (sic) unos costos altísimos en cuanto a salarios, carga prestacional no justificada ya que algunos de los cargos existentes no responden a las necesidades concretas para que la institución continúe con su normal funcionamiento.» (fls. 57-58, anexo 1).

Bajo éste entendido, observa la Sala que el diagnóstico efectuado en el estudio técnico al Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal conllevó a suprimir el empleo de carrera administrativa ocupado por la demandante en propiedad, sustentando en la modernización de la entidad, la racionalización de los gastos de funcionamiento, mejoramiento en la prestación del servicio, optimización de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad, cuya base fue la valoración de los de los procesos misionales de la institución y la prestación de los servicios. Por lo tanto, el estudio técnico allegado al plenario y que sirvió como fundamento para la supresión del cargo denominado «trabajador social» de la planta de personal de la entidad demandada, se ajustó a los requerimientos establecidos por la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

De este modo, no prosperan los motivos de disentimiento formulados sobre éste aspecto por la recurrente.

vi) Asevera la recurrente que la entidad omitió en los actos acusados basar la reforma de la planta de personal en necesidades del servicio o razones de modernización; la demostración del estudio técnico; la garantía del mejoramiento organizacional; la aprobación por el DAFP.

Lo anteriores argumentos propuestos determina la Sala que serán despachados desfavorablemente, por las razones expuestas en precedencia, al haberse demostrado que los actos administrativos cuestionados tuvieron como fundamento los requisitos plasmados en la Ley 443 de 1998 y sus normas reglamentarias, circunstancias que no fueron desvirtuadas por la demandante al cuestionar la presunción de legalidad que le asistía a los actos demandados.

vii) Esgrime el apelante que se configura una causal de violación al haberse expedido el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005 por el Gerente del Hospital y no por parte de la Junta Directiva.

Sobre el particular, determina la Sala que no le asiste la razón a la recurrente, como quiera que el acto administrativo por el cual se modificó la planta de personal de la entidad demandada fue expedido por la Junta Directiva del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal, el cual se suscribió por el presidente y el secretario ejecutivo, tal como se advierte en las pruebas allegadas al plenario (fls. 3-6, c.1), encontrándose entonces una errónea apreciación de las pruebas por la demandante, pues observa que confundió el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005 con el proyecto de acuerdo presentado y suscrito por el Gerente del Hospital (fls. 10-12, anexo 1).

Por otro lado, la actuación de la Junta Directiva de la entidad demandada se encuentra amparada por los numerales 6 y 16 del artículo 11 del Decreto 1876 de 3 de agosto de 1994, que regula lo relacionado con las empresas sociales del estado, disposición según la cual:

«Artículo 11. Funciones de la junta directiva. Sin perjuicio de las funciones asignadas a las juntas directivas por Ley, Decreto, Ordenanza o Acuerdo u otras disposiciones legales, ésta tendrá las siguientes:

(...)

6. Aprobar la planta de personal y las modificaciones a la misma, para su posterior adopción por la autoridad competente.

(...)

16. Determinar la estructura orgánica-funcional de la entidad, y someterla para su aprobación ante la autoridad competente. (...) (subrayas fuera del texto original).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

En relación con la aprobación posterior que trata la norma en cita, el Consejo de Estado¹⁰ puntualizó que la autoridad competente para aprobar las reformas de las plantas de personal es la misma Junta Directiva, al no depender de otro organismo para la toma de sus decisiones, salvo que exista norma expresa, teniendo en cuenta que de acuerdo al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, las empresas sociales del estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos, así lo aclaró el Máximo Tribunal al determinar que:

«La Junta Directiva, al reformar la planta de personal, tiene plena autonomía de acuerdo con las necesidades del ente territorial, de establecer cuales cargos son necesarios para el normal funcionamiento de la Empresa Social del Estado.

De otro lado, el artículo 11-6 del Decreto 1876 de 1994 y 13-6 de los Estatutos de la Entidad, son coincidentes en señalar que la Junta Directiva, tiene la potestad de aprobar la planta de personal y las modificaciones a la misma, “para su posterior adopción por la autoridad competente” y la parte recurrente no indicó cuál era esa denominada “autoridad competente”, lo que conduciría a buscar, como lo alega el Ministerio Público, dentro de las normas generales cual podría ser esta. Sin embargo, para la Sala es evidente que esa remisión resulta inocua porque lo cierto es que de los Estatutos y la Ley 100 de 1993, se deduce en forma clara que la Junta Directiva del Hospital San Jorge ESE, puede ejercer directamente la función de reformar la planta de personal, máxime, se repite, cuando dentro del proceso no aparece alegada o probada una norma que le adscriba esa competencia al Gobernador o a cualquiera otro funcionario. En otras palabras no es del caso remitirse a los ordenamientos generales que regulan las situaciones de otros entes descentralizados para buscar un aspecto que, en criterio de la Sala, está plenamente regulado por la norma especial que regula el Sistema General de Salud (Ley 100 de 1993) y los estatutos de la entidad. (...)». (subrayas fuera del texto original).

En consecuencia, no están llamados a prosperar las razones invocadas por el recurrente de acuerdo a lo discurrido.

viii) Informa el recurrente que se presentó una expedición irregular al no conocer el estudio técnico, por lo que él no entiende los motivos para la supresión de su empleo, porque no establecieron las calidades profesionales de los trabajadores de la planta de personal.

La Sala no accederá a los reparos de disentiimiento del demandante por las razones que fueron explicadas en el numeral 2.3.2. del presente escrito, pues conforme se detalló en precedencia, está demostrado en el expediente que se ha cumplido con el requisito de publicidad exigido por el artículo 43 del C.C.A, circunstancia que se encuentra subsanada en caso de no haberse presentado, al comunicársele la supresión del cargo a la demandante mediante el oficio 22 del 10 de febrero de 2005.

Aunado a lo anterior, el estudio técnico que se convirtió en el fundamento para expedir el Acuerdo 07 del 10 de febrero de 2005, previó un análisis de la planta de personal que tenía en la actualidad y la que fue propuesta (fl. 40, anexo 1), además de establecer la razones

¹⁰ CE. Secc. II. Subsección B. Sentencia del 15 de abril de 2010. MP. Gerardo Arenas Monsalve. Radicación: 66001-23-31-000-2005-00332-01(1391-07).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

por la que suprimía algunos cargos y creaba otros empleos (fls. 45-46, anexo 1), entre ellos el empleo de la demandante, al describir:

«**ACTUAL**

AREA GERENCIA	
1	Gerencia
	Asesoría Jurídica. 1
	Contaduría. 2

AREA ADMINISTRATIVA	
1.2.	Jefe de Sección
	Pagaduría Presupuesto Información y archivo Facturación Caja. 3 Secretaria Farmacia Servicios Generales

AREA ASISTENCIAL	
1.3.	Medicina 4
	Consulta de Urgencias Hospitalización Odontología 5 Bacteriología 6 Auxiliar de Laboratorio Enfermería Auxiliar de Enfermería Promotores de Salud Imágenes Diagnosticas trabajo Social Saneamiento Ambiental

PROPUESTA

AREA GERENCIA	
1	Gerencia
	Asesoría Jurídica. 1
	Contaduría. 2

AREA ADMINISTRATIVA	
1.2.	Profesional Universitario
	Pagaduría, Presupuesto, Información y archivo, Facturación y Almacén Caja. 3 Secretaria Servicios Generales

AREA ASISTENCIAL	
1.3.	Coordinación Médica 4
	Consulta Externa Consulta de Urgencias Hospitalización Odontología 5 Bacteriología 6 Auxiliar de Laboratorio Enfermería 7 Auxiliar de Enfermería Imágenes Diagnosticas

1,2,3,4,5,6,7 Cargos de contratación externa»

Por ende, serán despachados por la Sala desfavorablemente dichos cargos.

ix) Relativo a la falsa motivación de los actos enjuiciados, el apelante alude que se desconocieron los principios de las Leyes 443 de 1998, 904 de 2004 y el Decreto 1572 de 1998, que consagra la estabilidad del empleo.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

Estima la Sala que los motivos de inconformidad no prosperan, habida cuenta que los actos demandados, el Acuerdo 07 y el oficio 22, ambos expedidos el 10 de febrero de 2005, tenían como basamento pilar el estudio técnico adoptado a través del acuerdo 06 de la misma fecha, el cual de acuerdo con lo analizado en esta providencia, se encuentra ajustado a las normas de carácter superior en las que debía fundarse, sumado a que los motivos o razones que inspiraron la modificación de la planta de personal del Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal estuvieron soportadas en las condiciones fijadas por el ordenamiento jurídico, por lo que los planteamientos aducidos por la recurrente no tiene la fuerza suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad que les asiste a los actos demandados conforme al artículo 66 del C.C.A.

Subraya la Sala que la estabilidad que le otorgó a la demandante el haber desempeñado el cargo de carrera administrativa en propiedad como trabajadora social de la entidad demandada, no le confería el estatus de inamovible en su puesto de trabajo, debido a las múltiples situaciones administrativas que pueden presentarse al interior de las entidades estatales, que en ocasiones pueden verse afectadas de forma grave su funcionamiento, por lo que debe ceder el interés particular de los empleados ante el interés general, el cual en éste caso corresponde a garantizar con eficacia y eficiencia el servicio público que presta una empresas social del estado del orden municipal.

Al respecto precisó la Corte Constitucional¹¹ que:

«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 existan 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.”» (se han eliminado notas de pie de página del texto original).

Por lo expuesto, el reproche es despachado desfavorablemente.

x) Alega el recurrente que existió desviación de poder en los actos administrativos por medio de los cuales suprimieron su cargo, los que estuvieron influenciados bajo propósitos de índole política.

¹¹ CC. Sentencia C-370/99 del 27 de mayo de 1999. MP. Carlos Gaviria Díaz.



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
 Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
 Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
 Sentencia de segunda instancia

Concluye la Sala que no existe material probatorio al interior del plenario en el que se demuestre que el Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal haya tomado la decisión de reformar su planta de personal persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedezca a un propósito particular, personal o arbitrario.

En consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

xi) La recurrente en sus alegatos de conclusión de segunda instancia allega el oficio del 24 de marzo de 2004, suscrito por la Directora General de Calidad de Servicios del Ministerio de la Protección Social (fls. 18-322, C. Tribunal), en la emite concepto no favorable para la propuesta de reorganización institucional de la entidad demanda e indica unas recomendaciones, documento con el que pretende fundamentar los motivos para que se produzca la revocatoria de la sentencia del Juez de primer grado.

El anterior escrito no será tenido en cuenta por la Sala, puesto que el recurrente desconoce los términos procesales que se encuentran plasmados en la normatividad aplicable al caso sometido a estudio, olvidando que de acuerdo al ordenamiento jurídico las normas procesales son derecho público y orden público, por lo tanto de obligatorio cumplimiento¹², en tal sentido los términos probatorios son de orden preclusivo, debiéndose por tanto respetar las etapas que se hayan señalado para evacuar el caudal probatorio, so pena de no ser tenidos en consideración por el Juez de conocimiento, pues se debe garantizarse los principios probatorios como la publicidad, contradicción, igualdad y debido proceso.

Así lo ha señalado el Consejo de Estado¹³, quien al tratar el concepto de la preclusividad en materia probatoria determinó que:

«Así, aunque la preclusividad de la prueba siempre resulta odiosa, es imprescindible para garantizar los derechos de la contraparte, razón suficiente para dejar de valorar cualquier tipo de información que fuere aportada por fuera de la etapa probatoria y que no tuvo, como juicio previo, el estudio de admisibilidad.

(...)

De suerte que no existe ninguna posibilidad jurídica de dar crédito a los elementos que son incorporados al proceso por fuera de las etapas procesales pertinentes, tanto así que, de hacerse, no sólo se rompería la regla de la preclusividad, sino que se afectaría el debido proceso Constitucional (artículo 29 de la Carta Política), en la medida en que una apreciación tal rasgaría el baluarte de igualdad, integrante del apotegma que paradójicamente invoca el censor para justificar un pedido probatorio inoportuno».

En conclusión, para la Sala es claro –conforme a lo discurrido sobre este aspecto– que no le asiste la razón al recurrente en sus alegatos de segunda instancias alrededor de la prueba que incorporó con posterioridad al cierre de la etapa probatoria, como quiera que no se podrán tener en cuenta las pruebas y los argumentos de la alzada que se respaldan en ellas,

¹² De acuerdo al artículo 6 del C.P.C, las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Las estipulaciones que contradigan lo dispuesto en este artículo, se tendrán por no escritas.

¹³ CE. Secc. III. Subsección A. Sentencia del 14 de septiembre de 2016. MP. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación: 63001-23-31-000-2002-01058-01(38804).



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia

toda vez que fueron allegadas extemporáneamente, pues no se puede desatender en esta instancia las normas y principios del derecho procesal y probatorio que orientan las actuaciones dentro del proceso judicial, por cuanto vulneraría las estipulaciones normativas y menoscabaría los derechos que le asisten a la contraparte respecto de las pruebas.

2.5. Respuesta al problema jurídico. En suma de lo expuesto, atendiendo al problema jurídico planteado la Sala responde que se debe confirmar la sentencia apelada por los argumentos expuestos en esta providencia.

2.6. Costas. No se condenará en costas en esta instancia, toda vez que de conformidad con el artículo 171 del C.C.A., dicha condena sólo es procedente cuando dentro del trámite del proceso se asuma una actitud dilatoria o de mala fe, lo que en criterio de esta Sala, no ocurrió en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 6 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio.

SEGUNDO. DECLARAR que no hay condena en costas.

TERCERO. ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca:

- (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información.
- (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

CUARTO. ORDENAR que en firme la presente providencia en el Tribunal Administrativo del Meta, se devuelva por la Secretaría de esa Corporación Judicial, el expediente al Despacho de origen - Juzgado de primera instancia, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión ordinaria de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Rad. N.º 50001 23 31 000 2005 20302 01
Demandante: Martha Cecilia Pinzón Abdala
Demandado: Hospital Primer Nivel de Atención de Guamal E.S.E.
Sentencia de segunda instancia



YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada



LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada



LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado