

### **ACTO COMPLEJO – Definición**

Para la fecha de expedición de los actos acusados se hallaba vigente la Ley 443 de 1998, que en su artículo 39 prevé que la supresión de un cargo de carrera administrativa puede ocurrir por diferentes razones, como por ejemplo la fusión o liquidación de una entidad pública; su reestructuración; la modificación de su planta de personal; la reclasificación de los empleos; el traslado de funciones de una entidad a otra; o simplemente por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público; lo que trae consigo las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, como son la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

### **SUPRESION DE CARGO – Finalidad / SUPRESION DE CARGO – Recuento normativo / ESTUDIO TECNICO – Requisito para supresión de cargo**

Como puede observarse, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, las normas analizadas exigen la elaboración previa de un estudio técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los gastos de su planta de personal o de modificar su estructura orgánica. Se trata de un presupuesto que sustenta la reforma a las plantas de personal y compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura su expedición irregular y el desconocimiento a las normas que regulan la carrera administrativa. sí, el proceso de reestructuración comporta una actuación administrativa esencialmente reglada, cuya oportunidad y procedimiento están señalados por la ley, por lo que la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal, honrando los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política), sin que a los funcionarios competentes les esté permitido actuar a su libre albedrío.

**FUENTE FORMAL:** LEY 443 98 – ARTICULO 41 / DECRETO 2504 DE 1998 – ARTICULO 149 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 154

### **ESTUDIO TECNICO – No cumple con las exigencias del Decreto 1572 de 1998 articulo 154 / SUPRESION DE CARGO – Estudio Técnico / EXPEDICION IRREGULAR DE ACTO ADMINISTRATIVO – Falta de elaboración de estudio técnico para supresión de cargo**

La Sala observa que el documento aducido por la entidad demandada como “*Estudio Técnico*” no cumple con las exigencias contenidas en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 9 del Decreto 2504 del mismo año, por las siguientes razones: Se trata de un estudio referido al análisis de los componentes de mercadeo y venta de servicios, operaciones productivas, gestión financiera y recursos humanos, con miras a la elaboración de propuestas de ajuste tendientes a garantizar la sostenibilidad del hospital en el futuro; pero no se basó en metodologías de diseño organizacional y ocupacional donde se contemplaran aspectos relacionados

con (i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) la evaluación de la prestación de los servicios, ni (iii) la evaluación de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los empleos, como lo exige la norma citada. Aunque el estudio menciona como una de las causas del desequilibrio financiero de la entidad la sobredimensión en mano de obra (fl. 268 cuaderno anexo), no alude de manera específica a los aspectos requeridos por la ley. Si bien en el estudio se consideró que para el año 1999 se suprimirían los cargos de los funcionarios que se fueran pensionando o retirando del hospital (fl. 308 cuaderno anexo) y se planteó ajustar la planta de personal de 246 a 174 cargos, suprimiendo 75 empleos que no eran requeridos en la empresa por baja en la demanda de servicios y por descentralización de algunos puestos de salud, lo cierto es que el plan de cargos y asignaciones de la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro para la vigencia 1º de enero a 31 de diciembre de 2000 tan solo se modificó suprimiendo dos empleos: uno de médico especialista, ocupado por el actor, y uno de profesional universitario, cuyas asignaciones anuales ascendían a \$27.494.100 (fl. 308 cd. principal); por lo que resulta difícil sostener que con dicha medida se solucionaría la crisis financiera de la entidad. Tampoco es posible afirmar que el cargo del actor debía ser suprimido por la baja demanda de servicios, por cuanto está demostrado que las funciones del Departamento de Salud Ocupacional por él desempeñadas fueron reasignadas al médico general Fernando Villareal Amaya (fl. 414 cuaderno anexo); circunstancia que reafirma la omisión de la entidad demandada en realizar un estudio técnico que contemplara la evaluación de las funciones asignadas, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, puesto que el profesional que reemplazó al actor en el ejercicio de sus funciones ni siquiera era especialista en el área. A partir de lo anterior se concluye que la supresión del cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225, que el señor Otoniel Ángel Solano Díaz desempeñaba en carrera administrativa en la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro, no estuvo precedida ni fundamentada en un estudio técnico que cumpliera las exigencias previstas en la ley; por lo que está llamado a prosperar el cargo de expedición irregular de los actos administrativos acusados.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 154

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

**Radicación No: 68001-23-31-000-2000-00990-01(1313-11)**

**Actor: OTONIEL ÁNGEL SOLANO DÍAZ**

**Demandado: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DEL SOCORRO**

## **Apelación Sentencia – Autoridades Departamentales**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA ACCIÓN**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 26 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las súplicas de la demanda instaurada por el señor Otoniel Ángel Solano Díaz contra la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro, en procura de obtener su reintegro al cargo de médico especialista en salud ocupacional código 3225 y el pago de los salarios y prestaciones causados desde la fecha de su retiro.

#### **2. PRETENSIONES**

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el señor Otoniel Ángel Solano Díaz solicitó se declare la nulidad de los siguientes actos:

- Resolución No. 843 de 7 de diciembre de 1999, por la cual el Gerente de la entidad demandada modificó el plan de cargos y asignaciones y dispuso suprimir a partir del 1° de enero de 2000 el cargo de médico especialista – salud ocupacional código 301<sup>1</sup>, que venía siendo ocupado por el demandante (fl. 25 vuelto cd. 1).
- Acta No. 15 de 7 de diciembre de 1999, por medio de la cual la Junta Directiva de la entidad demandada decidió aprobar
- la resolución antes mencionada (fl. 27 y vuelto cd. 1).

---

<sup>1</sup> El código correcto del cargo es 3225.

- Acuerdo No. 15 de 7 de diciembre de 1999, por el cual la Junta Directiva de la entidad demandada modificó el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 2000 (fl. 29 cd. 1).
- Resolución No. 852 de 14 de diciembre de 1999, mediante la cual el Gerente de la E.S.E. demandada dispuso el retiro del actor del cargo de médico especialista – salud ocupacional código 301<sup>2</sup> (fls. 30 y 31 cd. 1).
- Resolución No. 868 de 22 de diciembre de 1999, por medio de la cual el Gerente de la entidad demandada modificó la última resolución mencionada, precisando que el retiro del actor se haría efectivo a partir del 1° de enero de 2000 (fl. 32 cd. 1).

A título de restablecimiento del derecho, pidió ordenar su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría e ingresos, la declaratoria de no existencia de solución de continuidad en la prestación del servicio y condenar a la entidad demandada al pago de los salarios y prestaciones, junto con los incrementos legales, desde que se produjo su retiro hasta cuando efectivamente sea reintegrado.

Reclamó además el pago de los perjuicios morales ocasionados con la expedición de los actos demandados, en cuantía de dos mil gramos oro, tasados a la fecha de ejecutoria de la sentencia; la actualización de las sumas adeudadas con base en el índice de precios al consumidor; el reconocimiento de intereses y el cumplimiento del fallo en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

### **3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los hechos que sustentan las anteriores pretensiones se resumen de la siguiente manera:

En 1989 el señor Otoniel Ángel Solano Díaz obtuvo el título de Médico y Cirujano (fl. 3 cd. 1) y en 1995 el de Especialista en Salud Ocupacional (fl. 5 cd. 1).

---

<sup>2</sup> El código correcto del cargo es 3225.

Mediante convocatoria No. 036 de 19 de junio de 1997 la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro inició un concurso abierto para proveer el cargo de médico especialista en salud ocupacional (fl. 6 cd. 1).

El actor participó en la mencionada convocatoria y el 20 de agosto de 1997 la Jefe de Personal del Hospital le comunicó que había sido incluido en el primer puesto de la lista de elegibles<sup>3</sup>, por lo que mediante Resolución No. 00398 del 1° de septiembre siguiente<sup>4</sup> fue nombrado en periodo de prueba para desempeñar el cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225, con una asignación mensual de \$734.510 (fls. 9 y 10 cd. 1), tomando posesión en la misma fecha.

El 3 de marzo de 1998 se evaluó satisfactoriamente el desempeño laboral del demandante (fls. 11 – 15 cd. 1), adquiriendo por disposición legal los derechos de carrera administrativa, a pesar que el hospital omitió remitir los documentos pertinentes para su registro.

El 19 de noviembre de 1999 se le comunicó al actor que empezaría a disfrutar de sus vacaciones desde el 14 de diciembre siguiente<sup>5</sup>. El 17 de diciembre de ese mismo año se le notificó su retiro del servicio como médico especialista salud ocupacional código 3225 de la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro, argumentando que la supresión del cargo obedecía a que: (i) no era requerido en la planta de personal de la institución, (ii) algunas de sus funciones podían reasignarse a otros empleados de similar competencia, (iii) la institución atraviesa por un desequilibrio financiero que amenaza su viabilidad y sostenibilidad en el mediano plazo, debido a la sobredimensión en sus recursos humanos en relación con la demanda y uso de los servicios.

---

<sup>3</sup> A folios 7 y 8 del cuaderno principal del expediente obra copia de la Resolución No. 000342 de 20 de agosto de 1997, por medio de la cual se estableció la lista de elegibles para el cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225 de la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro.

<sup>4</sup> El número correcto de la Resolución es 000388 de 1° de septiembre de 1997.

<sup>5</sup> La fecha correcta de la comunicación es el 9 de diciembre de 1999 (fl. 200 cd. 1).

En la Circular No. 003 de 3 de enero de 2000 el gerente informó que el Hospital no había sido incluido por el Ministerio de Salud en el programa de ordenamiento institucional, por lo que el proceso de reestructuración no se llevaría a cabo.

Con ocasión de su retiro del servicio, el demandante y su familia sufrieron aflicción, dolor y pena.

#### **4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

El apoderado del actor señaló que los actos acusados están afectados de las siguientes causales de nulidad:

##### **4.1.- Violación de las normas en las que debían fundarse**

Luego de aludir al contenido del preámbulo y de los artículos 2, 4, 6, 13, 25, 40, 90, 122, 125 y 130 de la Carta Política, expuso que la omisión en el cumplimiento de los requisitos para la modificación de las plantas de personal genera la nulidad del acto, al desconocer la ley que los impone, el principio de igualdad, el derecho al trabajo y la carrera administrativa.

En seguida aclaró que mediante Decreto No. 0104 de 14 de agosto de 1995, expedido por el Gobernador de Santander, el Hospital San Juan de Dios del Socorro fue transformado en una Empresa Social del Estado (fls. 64 – 85 cdn. 1), entidad descentralizada de orden nacional (artículo 68 de la Ley 489 de 1998), dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, integrante del Sistema General de Seguridad Social y sometida al régimen jurídico de la Ley 100 de 1993.

También señaló que habiendo obtenido calificación satisfactoria por el periodo de prueba, el demandante debió ser inscrito en el registro público de carrera administrativa, obligación que fue incumplida por la entidad

demandada; no obstante, dicha omisión no afecta sus derechos de carrera, especialmente el de estabilidad, adquiridos de conformidad con el artículo 159 del Decreto 1572 de 1998.

Afirmó que la actuación de la entidad demandada es ilegal, por cuanto con ella se desconocieron las exigencias contenidas en el inciso primero del artículo 41 de la Ley 443 de 1998 para la reforma de las plantas de personal, por las siguientes razones:

**a).-** Aunque la reestructuración fue motivada expresamente no corresponde con la realidad, porque no se fundó en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración. Si bien en los actos acusados se adujo que los cargos suprimidos no eran requeridos en la planta de personal, porque sus funciones podían reasignarse a otros empleados de similar competencia, y que la institución atravesaba por un desequilibrio financiero que amenazaba su viabilidad y sostenibilidad en el mediano plazo, debido a la sobredimensión en sus recursos humanos en relación con la demanda y uso de los servicios; lo cierto es que en octubre de 1999 el gerente contrató a un médico internista con una asignación mensual de \$3.442.000, aunque en la planta de personal existían dos profesionales con la misma especialidad, y en noviembre del mismo año a un médico general para hacer turnos en urgencias con una asignación de \$2.200.000, aunque ya había suficiente personal para tal efecto.

Para la vigencia 1999 el número de cargos existente en la planta de personal del Hospital ascendía a 231, con un costo de \$2.417.487.216; lo que quiere decir que la reestructuración glosada tan solo representó en 0.8% de cargos suprimidos y un ahorro de \$27.494.100, que equivale a una disminución del 1,13% en costos administrativos.

**b).-** No existió un estudio técnico previo que aconsejara la supresión de los cargos para superar la crisis financiera de la entidad y el beneplácito otorgado por la Secretaría de Salud del Departamento de Santander para la expedición de la Resolución No. 843 de 7 de diciembre de 1999 no lo suple.

**c).-** La administración del Hospital tampoco cumplió la obligación contenida en el artículo 155 del Decreto 1572 de 1998, según el cual la adopción y las modificaciones de las plantas de personal de empleos públicos, entre otras, de las Empresas Sociales del Estado deberán ser presentadas, sin excepción, al Departamento Administrativo de la Función Pública para su aprobación. La propuesta de supresión de cargos elaborada por el gerente solo fue sometida a estudio de la Junta Directiva del Hospital y la división financiera y de control de los recursos para la salud de la Secretaría de Salud Departamental tan solo emitió un concepto de tipo financiero.

**d).-** Adicionalmente, existe una disposición ministerial en la que se establece la obligatoriedad de las funciones de medicina ocupacional en todas las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, como el Hospital del Socorro, se trata del artículo 4-4 de la Resolución No. 002569 de 1° de septiembre de 1999, mediante la cual el Ministerio de Salud reglamentó el proceso de calificación de los eventos de salud en primera instancia dentro del referido sistema (fls. 33 – 41 cd. 1); por lo tanto el cargo del actor no podía ser suprimido.

Concluyó diciendo que al expedir los actos demandados se violó el bloque de legalidad por dos vías: (i) por error de hecho, al fundamentar unos actos mediante falsos motivos, y (ii) en forma directa, por dejar de cumplir con los requisitos para efectuar la reestructuración; lo que conlleva la vulneración del principio de legalidad y de los derechos de carrera del actor.

#### **4.2.- Desviación del poder**

Sostuvo que al expedir los actos demandados el Gerente y la Junta Directiva del Hospital del Socorro tuvieron un fin ajeno al interés general y al buen servicio que debió orientarlos, pues su decisión obedeció a propósitos personales, egoístas y políticos, para favorecer a terceros, conforme a las siguientes circunstancias:



El Gerente de la E.S.E demandada nunca escuchó las inquietudes del actor y en un encuentro ocasional en las instalaciones del Hospital le interrogó sobre su labor en el área de medicina ocupacional y el horario de prestación de sus servicios, que transcurría de 2:00 a 6:00 p.m., por cuanto de 8:00 a 12:00 m laboraba en el Hospital de San Gil realizando consulta de crecimiento, desarrollo y control prenatal.

Al poco tiempo de esa conversación, el gerente del hospital le comunicó que a partir del 3 de noviembre de 1999 su horario de trabajo cambiaba y transcurriría de lunes a viernes de 8:00 a 12:00 m. (fl. 296 cd. 1). El demandante trató de hablar personalmente con el gerente pero nunca fue atendido y sus escritos tampoco recibieron respuesta alguna (fls. 16-18 cd. 1), por el contrario, se le hicieron llamados de atención por no cumplir con el horario impuesto.

El Gerente sabía que cambiar el horario de trabajo del actor para las horas de la mañana era una decisión que lo perjudicaba notablemente, lo que indica que el proceder de aquel funcionario fue premeditado y buscaba bloquear el desarrollo de la labor del médico Solano Díaz, conminándolo a renunciar al Hospital de San Gil o al Hospital del Socorro. Ese actuar malintencionado culminó con la expedición de las resoluciones demandadas, que están afectadas de nulidad porque la administración actuó con desvío de poder.

#### **4.3.- Expedición irregular**

Reiteró que el acto administrativo de desvinculación del demandante fue expedido en forma irregular, toda vez que no se cumplió con las formalidades y procedimientos sustanciales exigidos por la ley para eventos de modificaciones de las plantas de personal que implican supresión de cargos, porque (i) los actos fueron falsamente motivados, (ii) la reestructuración no se basó en las necesidades del servicio ni en razones de modernización de la administración, (iii) tampoco se hizo un estudio técnico elaborado por la

entidad o por los entes a que se refiere el artículo 41 de la ley 443 de 1998; además advirtió que de haber realizado el Hospital del Socorro los estudios técnicos que exige la ley para hacer la reestructuración de la planta de personal, la decisión final habría sido otra y no la supresión del cargo del actor.

#### **4.4.- Falsa motivación**

Manifestó que el motivo o las circunstancias de hecho o de derecho que llevaron a la administración a proferir el acto administrativo de desvinculación del actor están viciados por una falsedad ideológica, porque no es cierto que los cargos suprimidos no se necesitaran, ni que la crisis financiera de la entidad se resolviera suprimiendo tan solo dos empleos de los 231 existentes.

### **5.- OPOSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

La apoderada de la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro se opuso a las pretensiones, manifestando que no son ciertos los argumentos que las sustentan y que no se han transgredido las normas constitucionales y legales aducidas por el actor. Además expuso las siguientes razones de defensa:

Mediante circular 033 de 25 de noviembre de 1999 el Ministerio de Salud requirió con carácter urgente al Gobierno Departamental de Santander y este, a su vez, al Hospital demandado, para aplicar el programa de reordenamiento institucional.

En cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 y de la Ley 508 de 1999, que obliga a las Empresas Sociales del Estado a ajustar su estructura organizacional y planta de personal para mejorar su capacidad de gestión y garantizar su sostenibilidad a largo plazo, se aplicó un proceso de

reestructuración del Hospital San Juan de Dios del Socorro, basado en el estudio técnico plasmado en el documento denominado "ESTUDIO DE LA SITUACION ACTUAL HOSPITALARIA PARA EL REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL", avalado por el Ministerio de Salud y por el Gobierno Departamental mediante oficio 10357 de 18 de noviembre de 1999. No era necesario someter este documento a estudio del Departamento Administrativo de la Función Pública, porque ese procedimiento está establecido únicamente para entidades del orden nacional y el Hospital del Socorro es un establecimiento público del orden departamental.

En el estudio técnico realizado por el Hospital se concluyó que aquellos cargos cuyas funciones pudieran ser asignadas a otros empleados debían suprimirse, entre ellos el de medio tiempo de médico especialista en salud ocupacional desempeñado por el actor, cuyas funciones fueron asignadas a Fernando Villareal Amaya, médico y abogado al servicio de la entidad. De esta manera, se da prioridad al área clínica en la asignación de los recursos, con el propósito de garantizar la prestación del servicio público de salud, frente al mantenimiento en la planta de personal de un cargo que puede ser subsumido por otro.

A pesar de lo anterior, la entidad no contó con recursos adicionales para la aplicación integral del plan de reestructuración, por lo que fue necesario implementarlo en forma gradual y en la medida de sus posibilidades económicas, a tal punto que entre el 14 de diciembre de 1999 y el 29 de junio de 2001 se suprimieron en total 23 cargos.

Lo anterior demuestra que el procedimiento administrativo de modificación de la planta de personal y la posterior desvinculación e indemnización del demandante, efectivamente obedecieron a las necesidades del servicio y a las dificultades financieras afrontadas por la institución, por lo que los vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad invocados son falsos.

Los derechos de carrera del actor, a quien le fue suprimido el cargo, deben ceder ante el interés general que con lleva la búsqueda de alternativas

económicas acordes con el imperativo de eficiencia que orienta el proceso de reestructuración emprendido. Sin embargo, como la supresión del cargo implicó un daño para el demandante, mediante Resolución 908 de 31 de diciembre de 1999 se ordenó el pago de la correspondiente indemnización, que fue aceptada por el señor Solano Díaz.

Con base en estas razones propuso las excepciones que denominó *“improcedencia de la acción por falta de causa”* y *“falsedad de la violación de las normas que regulan la carrera administrativa”*.

También propuso la excepción de *“improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por no agotamiento de la vía gubernativa”*, aduciendo que el acto administrativo que puso fin al procedimiento de reestructuración y supresión del cargo del actor fue la Resolución No. 908 de 31 de diciembre de 1999, que ordenó el pago de la indemnización a su favor, respecto de la cual no se interpusieron los recursos de reposición y apelación, ni se solicitó su revocatoria directa y tampoco fue demandada.

Aclaró que el actor fue nombrado en periodo de prueba mediante Resolución No. 000388 de 1º de septiembre de 1997 y dijo que no era necesario el envío de su documentación para la inscripción en carrera administrativa por cuanto para esa época la ley no lo exigía, en virtud de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 27, inciso final, y 52 de la Ley 443 de 1998.

Explicó que, en la medida que se lo permitían sus múltiples ocupaciones, el gerente del hospital atendía a los empleados y que, posiblemente, la vinculación de medio tiempo del demandante, su residencia en San Gil y sus compromisos laborales con otras entidades le impidieron un mayor diálogo con ese funcionario y acudir a las reuniones programadas, que usualmente se citaban por un sistema de amplificación o por escrito. Aseguró que desde el comienzo de su vinculación con el hospital en repetidas oportunidades el médico Solano Díaz no se presentó a laborar y, aunque varias veces se le modificó el horario para adecuarlo a sus necesidades, persistía en su

incumplimiento, hecho que dio lugar a que se le hicieran llamados de atención.

Finalmente señaló que, acorde con el artículo 12 del Decreto Ley 1045 de 1978, la institución hospitalaria estaba facultada para conceder al actor sus vacaciones, de oficio o a solicitud de parte, dentro del año siguiente a la fecha en que se causara el derecho a disfrutarlas.

## II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander negó las súplicas de la demanda, con los siguientes argumentos:

En relación con la excepción denominada *“improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por no agotamiento de la vía gubernativa”*, señaló que la nulidad invocada por el actor se predica de los actos administrativos que culminaron con su retiro del servicio y no respecto del que ordenó el pago de la indemnización en su favor, que no fue objeto de demanda.

Precisó que en este caso se demandó la nulidad de un acto administrativo complejo, resultante del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad, y que si bien la Resolución No. 843 de 1999 constituye un acto de carácter general, como quiera que a través de ella se suprimieron algunos empleos de la E.S.E. demandada, no es menos cierto que dicha decisión produjo efectos de carácter particular frente al demandante, lo que viabiliza su estudio de legalidad mediante la acción de nulidad con restablecimiento del derecho.

Afirmó que el cargo de nulidad invocado por la vulneración del artículo 41 de la Ley 443 de 1998 no tiene vocación de prosperidad, como quiera que el estudio técnico elaborado por la Empresa Social del Estado demandada, que

servió de fundamento al proceso de reestructuración y a la modificación de la planta de personal, cumple con algunos de los requisitos exigidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 9 del Decreto 2504 del mismo año.

Además expuso que en el estudio técnico se hizo un análisis de la situación financiera del Hospital del Socorro, concluyendo que existe sobredimensión de gastos, en especial los generados por el pago del personal, por lo que era necesario hacer la reestructuración, disminuyendo la planta de personal de 246 cargos a un total de 174, lo que implicaba la supresión de 75 cargos que no se requerían por baja en la demanda de servicios o por descentralización de algunos puestos de salud.

Sostuvo que la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro es una entidad descentralizada del orden departamental y, como tal, no está obligada a cumplir la exigencia contenida en el artículo 155 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 10 del Decreto 2504 del mismo año, relacionada con el concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública para la adopción y modificaciones de las plantas de personal de empleos públicos, razón por la que los cargos de nulidad propuestos por vulneración a dicha norma y por expedición irregular del acto no prosperan.

Advirtió que para la fecha en que se profirieron los actos acusados y se desvinculó al actor no existía la Resolución No. 002569 de 1° de septiembre de 1999, que obligaba a las prestadoras de servicios de salud a conformar una dependencia técnica o a asignar un médico especialista en medicina del trabajo, medicina laboral o salud ocupacional para orientar el proceso de calificación de origen de los eventos de salud, por lo que tal norma no le era oponible a la entidad accionada.

De igual manera agregó que la presunta vulneración de la norma últimamente referida en que incurrió el Hospital del Socorro, al asignar las funciones de salud ocupacional a un médico que no cumple con los

requisitos de ley, en nada afecta la validez de los actos demandados y, en todo caso, ello habrá de estudiarse en un debate judicial distinto, donde se determine la legalidad del acto de asignación de funciones y la eventual responsabilidad de la E.S.E. demandada.

Finalmente, en cuanto a la causal de nulidad por desviación de poder, manifestó que tal como fue propuesta no tiene vocación de prosperar, en razón a que el incumplimiento del horario de trabajo por parte del actor no fue lo que originó su desvinculación del cargo, sino el proceso de reestructuración adelantado por la E.S.E. demandada con sujeción a la normatividad aplicable y con fundamento en las necesidades del servicio. Sin embargo, aclaró que en el expediente no obra ninguna prueba que permita tener certeza sobre la presunta intención del Gerente del Hospital de bloquear el desarrollo de las funciones del actor, con ocasión del cambio de horario; por el contrario, aludió a una serie de documentos que datan del año 1997 y evidencian múltiples requerimientos al demandante para que cumpla con su horario y otros que accedieron al cambio del mismo en atención a las solicitudes del médico Solano Díaz.

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

En la oportunidad procesal correspondiente la nueva apoderada de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando su revocatoria bajo los siguientes argumentos:

1.- En primer lugar advirtió que una cosa es que la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro hubiere realizado un *“Estudio de la situación actual hospitalaria para el reordenamiento institucional”* en cumplimiento de la Ley 508 de 1999, que indicaba la vinculación de las Empresas Sociales del Estado dentro del *“Programa de mejoramiento de los servicios de salud en ejecución del plan de desarrollo”*, que tenía por fin el análisis de componentes de mercadeo, producción, financiamiento y recursos humanos para garantizar la sostenibilidad de la entidad, y otra cosa diferente es que el mismo pueda homologarse o equipararse a un estudio técnico, que debe ser

desarrollado por un equipo interdisciplinario de la entidad, o por la Escuela Superior de Administración Pública, o por firmas especializadas o profesionales de la administración pública, como lo disponen la Ley 443 de 1998 y los decretos 1572 y 2504 del mismo año; por cuanto mientras el primero es un estudio genérico de la situación financiera de la institución, el segundo es un estudio pormenorizado, que luego de examinar cargo por cargo, función por función y el desempeño de cada empleado, determina si un cargo que presenta falencias puede o no ser suprimido.

Luego de citar jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación, señaló que no es cierto que un estudio técnico pueda adolecer de algunos de los elementos señalados en la Ley 443 o en los decretos 1572 y 2504 de 1998, como el análisis previo de los procesos técnico misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de servicios, de las funciones asignadas a los empleos, de las cargas de trabajo y de los perfiles; lo que indica que no existió evaluación alguna que soportara la supresión de los cargos.

2.- Sostuvo que el *a quo* hizo una interpretación errónea del artículo 155 del Decreto 1572 de 1998, porque no examinó la gramática, ortografía y signos de puntuación de la citada norma, indicando que la aplicación del concepto favorable de la función pública es para los entes del orden nacional, cuando en realidad dicha excepción es aplicable única y exclusivamente a las empresas industriales y comerciales, mas no a las Empresas Sociales del Estado.

Manifestó que si fuera cierto que la E.S.E. demandada tenía la firme intención de reducir gastos, no se explica cómo, según el dictamen pericial, se tardó mas de seis años (desde 1999 hasta 2005) para disminuir la planta de personal de 270 a 160 funcionarios, cuando lo planeado era hacer una reducción drástica y no tan demorada. En 1999 se suprimieron 16 cargos, pero paradójicamente se crearon tres más y se contrató personal adicional como supernumerarios y por prestación de servicios.



3.- Indicó que si la Resolución No. 002569 fue expedida el 1° de septiembre de 1999 y los actos demandados (Resolución No. 843, Acta No. 15, Acuerdo No. 15 y Resolución No. 852) fueron proferidos los días 7, 14 y 15 de diciembre de 1999, respectivamente, no es cierto que aquella no era aplicable.

Aclaró que en la demanda no se solicita la nulidad de la Resolución No. 002569 de 1999, sino que dicho acto fue citado como una prueba más, con la cual se evidencia que la supresión del cargo del actor no obedeció a razones del buen servicio, al desvincular al único profesional en salud ocupacional, que era vital y necesario para la entidad.

4.- Refirió que lo que realmente debe examinarse en el cargo de desviación de poder es si el objeto de los actos acusados se cumplió, o si por el contrario hubo fines ocultos. Para tal efecto debieron tenerse en cuenta las declaraciones recibidas, conforme a las cuales con la salida del señor Otoniel Ángel Solano el área de salud ocupacional comenzó a decaer y su desvinculación en nada aligeró la situación financiera de la entidad, pues después de la supresión de su cargo se continuó contratando personal externo, situación que va en contravía de una política de austeridad.

5.- Afirmó que existe una incongruencia en la sentencia, por cuanto no hubo pronunciamiento frente al cargo de violación denominado falsa motivación, que guarda relación con el vicio por falsedad ideológica de los actos demandados, bajo el entendido que se fundamentaron en un supuesto desequilibrio financiero de la entidad y en la necesidad de iniciar un proceso de reestructuración que redujera la planta de personal, cuando en realidad lo que se hizo fue contratar personal adicional en actividades que no lo requerían (tres internistas, la esposa del gerente, cinco médicos generales, tres anestesiólogos, dos ginecólogos, un neurólogo, un oftalmólogo, dos urólogos, un otorrinolaringólogo y un cirujano).

6.- Por último adujo que existe un precedente judicial horizontal, por cuanto en un caso donde se demandaron los mismos actos administrativos, se

debatieron los mismos hechos y se adujeron las mismas causales de nulidad, la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004 accediendo a las pretensiones de la demanda instaurada por Soraya Salazar Agudelo contra el Hospital San Juan de Dios del Socorro. Aunque esta situación fue advertida en los alegatos de la primera instancia, la decisión en este caso fue diversa, lo que atenta contra la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad del actor.

#### **IV. TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante providencia de 25 de noviembre de 2011 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del demandante (fls. 585 - 586). Posteriormente, por auto de 19 de abril de 2012 se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que alegaran de conclusión (fl. 588), etapa procesal en la que la apoderada del actor reiteró los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación.

Para resolver, se

#### **V. CONSIDERA**

##### **1. Problema jurídico**

La Sala deberá determinar la legalidad de las Resoluciones números 843 de 7 de diciembre de 1999, 852 de 14 de diciembre del mismo año y 868 de 22 de diciembre siguiente, expedidas por el Gerente de la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro, así como del Acta No. 15 y del Acuerdo No. 15 proferidos el 7 de diciembre de 1999 por la Junta Directiva de la misma entidad; en orden a establecer si el actor tiene derecho a ser reintegrado al cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225, porque, a su juicio, la actuación administrativa que determinó la supresión del cargo y su retiro del servicio está afectada de nulidad por la configuración de las causales relacionadas con la violación de las normas en las que debía fundarse, desviación del poder, expedición irregular y falsa motivación.

## 2.- Naturaleza de los actos acusados

Previo a resolver el problema jurídico planteado, corresponde a la Sala determinar la naturaleza de los actos demandados y la pertinencia de su control jurisdiccional, para lo cual es necesario establecer si realmente, como lo sostiene el *a quo*, se trata de un acto de los que la doctrina conoce como complejo o, por el contrario, se está ante diversas manifestaciones de la administración.

En el evento de no configurarse el concepto de acto complejo y más bien afrontar una pluralidad de disposiciones demandadas, ha de determinarse cuáles de ellas reúnen los presupuestos legales para su impugnación.

Siguiendo la jurisprudencia que sobre el tema ha desarrollado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación<sup>6</sup>, en reciente providencia se definió a los actos administrativos complejos como aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único<sup>7</sup>.

Una vez verificado el contenido material de cada una de las manifestaciones presuntamente integradas bajo el concepto de acto complejo, la Sala se aparta de la tesis del *a quo*, por cuanto si bien los actos acusados fueron

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 15 de octubre de 1964, Exp: 1015; 9 de julio de 1991, Exp: S-070; 27 de septiembre de 1994, Exp: S-342; y 9 de noviembre de 1998; Exp: S-680.

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 14 de febrero de 2012, expediente No. 38924. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Acción de simple nulidad, actor: Jaime Omar Jaramillo Ayala, demandado: Comisión Nacional de Televisión.

expedidos por diversas autoridades (Gerente y Junta Directiva de la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro), cada uno de ellos tiene existencia jurídica propia, aunque formen parte de una misma actuación administrativa procesal, tendiente a la modificación del plan de cargos y asignaciones para la vigencia 2000, la supresión de algunos empleos de carrera administrativa y el retiro de los funcionarios.

En efecto, los actos administrativos acusados contienen manifestaciones unilaterales de voluntad de la administración, que afectaron de manera directa la situación laboral del demandante, por lo que son pasibles de control judicial contencioso administrativo; y aunque se conciben como instrumentos necesarios y concatenados dentro del trámite tendiente a la reestructuración administrativa y modificación de la planta de personal del Hospital del Socorro, no perdieron su identidad jurídica.

En consecuencia, a juicio de la Sala no le asiste razón al Tribunal Administrativo de Santander, pues en este caso la voluntad de la administración está vertida en diversas manifestaciones que nacen a la vida jurídica de forma separada e independiente, razón suficiente para darle a cada una de ellas tratamiento individual.

### **3.- Reforma de las plantas de personal – marco jurídico**

Para la fecha de expedición de los actos acusados se hallaba vigente la Ley 443 de 1998<sup>8</sup>, que en su artículo 39 prevé que la supresión de un cargo de carrera administrativa puede ocurrir por diferentes razones, como por ejemplo la fusión o liquidación de una entidad pública; su reestructuración; la modificación de su planta de personal; la reclasificación de los empleos; el traslado de funciones de una entidad a otra; o simplemente por políticas de

---

<sup>8</sup> Derogada, salvo los artículos 24, 58, 81 y 82, por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, "*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.*"

modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público; lo que trae consigo las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, como son la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.<sup>9</sup>

El artículo 41 de la ley en mención estableció los requisitos para reformar las plantas de personal, en los siguientes términos:

*“ARTICULO 41. REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL. <Artículo derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004> 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<sup>10</sup> 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.*

*Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales<sup>11</sup>, 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*

---

<sup>9</sup> Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999; demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5º, parcial, 39, parcial, 41, 48-2 y 56 de la Ley 443 de 1998; demandantes: Carlos Alberto Lozano Velásquez, Rubén Darío Díaz Rueda y otros; M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. En esta providencia se declaró exequible la expresión “o a recibir indemnización”, contemplada en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

<sup>10</sup> El texto subrayado fue declarado exequible por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

*las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.*<sup>12</sup>

Sobre el mismo tema el artículo 148 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998<sup>13</sup> dispuso:

*“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.”* (Subraya la Sala).

A su vez, el artículo 149 ibídem, modificado por el artículo 7º del Decreto 2504 de 1998<sup>14</sup>, contiene las razones en las cuales se fundamenta o justifica la modificación de las plantas de personal:

*“ARTICULO 149. <Artículo modificado por el artículo 7º del Decreto 2504 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> 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.*
- 7. Introducción de cambios tecnológicos.*

---

<sup>12</sup> El párrafo del artículo fue declarado inexecutable por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-372 de 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>13</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 443 de 1998 y el Decreto-ley 1567 de 1998”.

<sup>14</sup> Por el cual se modifican algunos artículos del Decreto 1572 de 1998.

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.*

**PARAGRAFO.** *Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general". (Subraya la Sala).*

Y en relación con el contenido del estudio técnico el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 9º del Decreto 2504 del mismo año, estableció:

**ARTICULO 154.** *<Artículo modificado por el artículo 9º del Decreto 2504 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> 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 empleos.*

Como puede observarse, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, las normas analizadas exigen la elaboración previa de un estudio técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los gastos de su planta de personal o de modificar su estructura orgánica. Se trata de un presupuesto que sustenta la reforma a las plantas de personal y compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura su expedición irregular y el desconocimiento a las normas que regulan la carrera administrativa.

Así, el proceso de reestructuración comporta una actuación administrativa esencialmente reglada, cuya oportunidad y procedimiento están señalados por la ley, por lo que la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal, honrando los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política), sin que a los funcionarios competentes les esté permitido actuar a su libre albedrío.

#### **4.- Análisis de las pruebas y de los cargos**

Examinará la Sala si en el caso concreto se obró de conformidad con las normas trascritas, en cuanto a la exigencia de la elaboración de un estudio técnico como presupuesto para la reforma a la planta de personal de la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro.

La ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002, estableció que las Empresas Sociales del Estado deberían ajustar su estructura organizacional y su planta de personal para mejorar su capacidad de gestión y garantizar su sostenibilidad a largo plazo (fl. 93 cuaderno anexo).

Con este propósito, en el mes de septiembre de 1999 el Ministerio de Salud elaboró el *“PROYECTO DE MEJORAMIENTO, FORTALECIMIENTO Y AJUSTE EN LA GESTIÓN DE LOS HOSPITALES DEL II-III NIVEL”* (Mayúsculas en el texto original – fls. 94 – 104 cuaderno anexo), describiendo la situación hospitalaria y estableciendo como estrategia el reordenamiento institucional, que conllevaría el ajuste en el recurso humano a través de la reducción de la estructura de personal por supresión de cargos.

Así, el Ministerio diseñó un proceso que debía ejecutarse en cuatro fases o momentos sucesivos. Dentro de la primera fase se previó la elaboración de un estudio de la situación actual del hospital de que se tratara, que debía contener los siguientes tópicos: (i) Análisis de mercado del hospital y comportamiento de la venta de servicios 1998, (ii) análisis de la producción



de servicios 1996-1998, (iii) análisis del comportamiento financiero 1996-1999 y (iv) análisis de recursos humanos 1998 (fl. 102 cuaderno anexo).

Para tal efecto, la mencionada cartera elaboró un modelo de análisis del *“ESTUDIO DE LA SITUACION ACTUAL HOSPITALARIA PARA EL REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL”* (Mayúsculas en el texto original – fls. 105 – 258 cuaderno anexo), documento que fue enviado en medio magnético a la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro por la Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (fl. 91 cuaderno anexo) y que sirvió de base al estudio elaborado por la entidad demandada.

Mediante oficio GH-540-99 de 17 de noviembre de 1999, el Presidente de la Junta Directiva de la E.S.E. demandada le manifestó al Ministro de Salud la voluntad de ingresar al Programa de Reordenamiento Institucional Hospitalario (fl. 262 cuaderno anexo).

En noviembre de 1999 el Hospital San Juan de Dios del Socorro elaboró e inscribió ante el Ministerio de Salud el proyecto denominado *“ESTUDIO DE LA SITUACION ACTUAL HOSPITALARIA PARA EL REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL”* (fls. 264 – 387 cuaderno anexo), documento que, según lo afirmó el Gerente de la entidad demandada, constituye el estudio técnico que sustentó la reestructuración de la planta de personal plasmada en el Acuerdo No. 15 de 7 de diciembre de 1999 y la supresión del cargo del actor (fls. 283 y 284 cd. principal).

No obstante lo anterior, la Sala observa que el documento aducido por la entidad demandada como *“Estudio Técnico”* no cumple con las exigencias contenidas en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 9 del Decreto 2504 del mismo año, por las siguientes razones:

Se trata de un estudio referido al análisis de los componentes de mercadeo y venta de servicios, operaciones productivas, gestión financiera y recursos humanos, con miras a la elaboración de propuestas de ajuste tendientes a garantizar la sostenibilidad del hospital en el futuro; pero no se basó en

metodologías de diseño organizacional y ocupacional donde se contemplaran aspectos relacionados con (i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) la evaluación de la prestación de los servicios, ni (iii) la evaluación de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los empleos, como lo exige la norma citada.

Aunque el estudio menciona como una de las causas del desequilibrio financiero de la entidad la sobredimensión en mano de obra (fl. 268 cuaderno anexo), no alude de manera específica a los aspectos requeridos por la ley.

Si bien en el estudio se consideró que para el año 1999 se suprimirían los cargos de los funcionarios que se fueran pensionando o retirando del hospital (fl. 308 cuaderno anexo) y se planteó ajustar la planta de personal de 246 a 174 cargos, suprimiendo 75 empleos que no eran requeridos en la empresa por baja en la demanda de servicios y por descentralización de algunos puestos de salud, lo cierto es que el plan de cargos y asignaciones de la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro para la vigencia 1º de enero a 31 de diciembre de 2000 tan solo se modificó suprimiendo dos empleos: uno de médico especialista, ocupado por el actor, y uno de profesional universitario, cuyas asignaciones anuales ascendían a \$27.494.100 (fl. 308 cd. principal); por lo que resulta difícil sostener que con dicha medida se solucionaría la crisis financiera de la entidad.

Tampoco es posible afirmar que el cargo del actor debía ser suprimido por la baja demanda de servicios, por cuanto está demostrado que las funciones del Departamento de Salud Ocupacional por él desempeñadas fueron reasignadas al médico general Fernando Villareal Amaya (fl. 414 cuaderno anexo); circunstancia que reafirma la omisión de la entidad demandada en realizar un estudio técnico que contemplara la evaluación de las funciones asignadas, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, puesto que el profesional que reemplazó al actor en el ejercicio de sus funciones ni siquiera era especialista en el área.

Adicionalmente, si la justificación general de la reestructuración administrativa y la supresión de empleos en el Hospital del Socorro estaba

relacionada con la superación de una crisis financiera, no se entiende por qué mediante Resolución No. 0085 de 15 de febrero de 2000 el gerente dispuso reconocer al médico Fernando Villareal Amaya el 10% sobre su asignación básica mensual durante el tiempo que desempeñara las funciones de coordinación y supervisión del programa de salud ocupacional (fl. 413 cuaderno anexo).

Aun cuando la Subdirectora Administrativa del Hospital demandado informó que entre el 14 de diciembre de 1999 y el 29 de junio de 2001 se suprimieron en total 23 cargos, incluido el de médico especialista desempeñado por el actor (fls. 411 – 412 cd. anexo), lo cierto es que el estudio elaborado por la entidad no planteó una aplicación gradual del proceso de supresión, sino su efectivización con corte a 31 de diciembre de 1999 (fl. 334 cuaderno anexo).

Finalmente, aunque de conformidad con el numeral 9º del artículo 149 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 7º del Decreto 2504 del mismo año, la necesidad de supresión de cargos en orden a la racionalización del gasto público se tiene como fundamento válido para la reestructuración administrativa; dicha situación no releva a la entidad del cumplimiento de las exigencias legales consagradas en el artículo 154 ibídem, en cuanto a los aspectos que se deben atender en la elaboración de los estudios técnicos<sup>15</sup>.

A partir de lo anterior se concluye que la supresión del cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225, que el señor Otoniel Ángel Solano Díaz desempeñaba en carrera administrativa en la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro, no estuvo precedida ni fundamentada en un estudio técnico que cumpliera las exigencias previstas en la ley; por lo que está llamado a prosperar el cargo de expedición irregular de los actos administrativos acusados.

La prosperidad del cargo mencionado, releva a la Sala del estudio de las demás causales de nulidad invocadas en la demanda.

---

<sup>15</sup> En igual sentido se pronunció la Sección Segunda – Subsección “A” de esta Corporación, mediante sentencia de 17 de julio de 2008, expediente No. 2367-07, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón.

Por las razones expuestas, se revocará el fallo de primera instancia que negó las súplicas de la demanda y, en su lugar, se declarará la nulidad de los actos acusados y se accederá parcialmente a las pretensiones, condenando al reintegro del actor con las consecuencias económicas que ello conlleva.

De la condena impuesta se descontará el valor de la indemnización que se pagó al señor Solano Díaz por la supresión de su cargo, soportada en los documentos contables visibles a folios 415 a 422 del cuaderno anexo.

Se negará la condena al pago de los perjuicios morales que el actor afirma se le ocasionaron con la expedición de los actos demandados, por cuanto ninguna de las pruebas que obra en el expediente da cuenta de su configuración.

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

## **VI. FALLA**

**1º.- REVÓCASE** la sentencia de 26 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que negó las súplicas de la demanda incoada por el señor Otoniel Ángel Solano Díaz contra la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro.

**En su lugar, se dispone:**

**2º.- DECRÉTASE** la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos, en cuanto suprimieron el cargo de médico especialista salud

ocupacional desempeñado en carrera administrativa por el demandante y ordenaron su retiro del servicio:

- Resolución No. 843 de 7 de diciembre de 1999, por la cual el Gerente de la entidad demandada modificó el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 1º de enero a 31 de diciembre de 2000 y dispuso suprimir el cargo de médico especialista – salud ocupacional código 301<sup>16</sup>, que venía siendo ocupado por el demandante.
- Acta No. 15 de 7 de diciembre de 1999, por medio de la cual la Junta Directiva de la entidad demandada decidió aprobar la resolución antes mencionada.
- Acuerdo No. 15 de 7 de diciembre de 1999, por el cual la Junta Directiva de la entidad demandada modificó el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 2000.
- Resolución No. 852 de 14 de diciembre de 1999, mediante la cual el Gerente de la E.S.E. demandada dispuso el retiro del actor del cargo de médico especialista – salud ocupacional código 301<sup>17</sup>.
- Resolución No. 868 de 22 de diciembre de 1999, por medio de la cual el Gerente de la entidad demandada modificó la última resolución mencionada, precisando que el retiro del actor se haría efectivo a partir del 1º de enero de 2000.

**3º.-** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro reintegrar al señor Otoniel Ángel Solano Díaz al cargo de médico especialista salud ocupacional código 3225 o a otro empleo de carrera con funciones afines y remuneración igual o superior a aquél.

**4º.-** La E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro reconocerá y pagará al demandante los sueldos y prestaciones dejados de devengar desde cuando fue retirado del servicio y hasta cuando se produzca su reintegro efectivo,

---

<sup>16</sup> El código correcto del cargo es 3225.

<sup>17</sup> El código correcto del cargo es 3225.

con inclusión de los reajustes legales correspondientes, entendiéndose que no hay solución de continuidad.

**5º.-** La entidad demandada actualizará la condena, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que fue desvinculado del servicio en virtud de los actos acusados, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial, vigente en la fecha en que debió hacerse cada pago.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada mesada salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

**6º.-** De las sumas que resulten a favor del demandante se descontará el valor de lo que le fue pagado por concepto de indemnización, como consecuencia de la supresión de su cargo.

**7º.-** La Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios del Socorro dará cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A. y observará lo dispuesto en los artículos 177 y 178 ibídem.

**8º.- NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda.

**9º.-** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO**