



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué-Tolima, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Deysi Pastora Izquierdo Vargas
Demandada: Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E.
Radicación: 73001-33-33-003-**2019-00018-00**.

ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por Deysi Pastora Izquierdo Vargas contra el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES¹

- 1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018, *“Por medio del cual se adoptan medidas pertinentes para dar cumplimiento a un fallo judicial y se declara la pérdida de fuerza del Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2017”*
- 1.2. Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, pagar a la demandante el reconocimiento por Coordinación de la Unidad Funcional de Urgencias correspondiente al 20% del salario básico, la cual fue reconocida desde el año 2007 y dejada de pagar desde el mes de mayo de 2018.
- 1.3. Que en lo sucesivo, el reconocimiento por Coordinación le siga siendo pagado a la demandante.

2. HECHOS RELEVANTES²

- 2.1. La demandante se encuentra vinculada al Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E. a través de concurso de méritos en el cargo de enfermera, desde el 2 de junio de 1992.
- 2.2. El 2 de marzo de 2007 se expidió por parte del Presidente de la República el Decreto 600, por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado del orden nacional y se dictan otras disposiciones, en cuyo artículo 13 se estableció un “reconocimiento por coordinación” así:

¹ Ver folio 3

² Ver folios 3-7

“Artículo 13. Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Empresas Sociales del Estado y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica que tengan planta global y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Para las entidades descentralizadas se deberá contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Asesor”

- 2.3. Dicho reconocimiento por coordinación fue ratificado año a año en todos los decretos por los cuales se fijan las asignaciones básicas de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva y otros.
- 2.4. El Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E es Empresa Social del Estado descentralizada del orden departamental, organizada orgánicamente en unidades funcionales que requieren de personas que ejerzan liderazgo y coordinación de estas.
- 2.5. La entidad demandada, con base en los Decretos de orden nacional, año a año fija el plan de cargos y asignaciones y expidió el Acuerdo 219 del 26 de diciembre de 2007, fijando el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 1º de enero a 31 de diciembre de 2008, estableciendo un reconocimiento por coordinación del *“20% de la asignación básica mensual para quienes desempeñen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Universitario Área Salud, que ejercen la coordinación de las Unidades Funcionales Administrativas y Asistenciales; Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Físicos, Hospitalización, Cuidado Crítico y Urgencias. No constituye factor salarial para ningún efecto”*
- 2.6. Para el año 2007, la Jefe de Enfermería Deisy Pastora Izquierdo Vargas ejercía las funciones de coordinación de la Unidad Funcional de Urgencias, motivos por el cual accedió al reconocimiento por coordinación.
- 2.7. El reconocimiento por coordinación ha sido ratificado año a año, encontrándose vigente el Acuerdo 325 del 17 de diciembre de 2013.
- 2.8. Mediante Resolución No. 001690 del 3 de septiembre de 2014, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar al Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E.
- 2.9. Desde el año 2007 y hasta la fecha de presentación de la demanda, la accionante ha ejercido las funciones de coordinación de diferentes unidades funcionales del hospital, percibiendo el pago de reconocimiento por coordinación, desde el año 2007 y hasta el mes de abril de 2018.

- 2.10.** Para el mes de mayo de 2018, sin notificación previa, sin explicación y razón alguna, el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E dejó de pagar a la accionante el “reconocimiento por coordinación”, y ante tal situación, la demandante indagó de forma verbal a la oficina de recursos humanos, donde le informaron que no se había hecho el pago en razón a la expedición de la Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018 “ POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS PERTINENTES PARA DAR CUMPLIMIENTO A UN FALLO JUDICIAL Y SE DECLARA LA PERDIDA DE FUERZA DEL ACUERDO No. 219 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2007”.
- 2.11.** E día 25 de junio de 2018, la demandante elevó petición ante el hospital accionado a fin de que le pagara el *“reconocimiento por coordinación y que en lo sucesivo se abstuviera de no pagar emolumentos salariales sin ninguna justificación”*², a la cual se le dio respuesta mediante comunicación del 01 de agosto del mismo año, en la que le informaron que el no pago de ese emolumento, se debía a la supuesta aplicación del fallo del Tribunal Administrativo del Tolima donde se demandó el Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, radicado 73001333300120150015300, sustento para la expedición de la Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018.
- 2.12.** Desde el 1º de agosto de 2010, la demandante se desempeña en el cargo de Profesional Especializado en propiedad y está inscrita en carrera administrativa, con calificaciones de desempeño sobresalientes, cumpliendo con los objetivos propuestos por la institución.
- 2.13.** Durante 10 años y cuatro meses, la accionante ha venido devengando el reconocimiento por coordinación, por cumplir con funciones como coordinadora de Unidades Funcionales del Hospital accionado, en especial en el área de urgencias.
- 2.14.** La estructura orgánica del Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E. ha estado compuesta por unidades funcionales, estando vigente la estructura orgánica contenida en la Resolución No. 0214 del 30 de enero de 2017, artículo sexto, así 8. “SUBGERENCIA TÉCNICA CIENTÍFICA, 8.1. “UNIDAD FUNCIONAL DE INTERNACIÓN MÉDICA” 8.2. UNIDAD FUNCIONAL DE QUIRÚRGICOS, 8.3. UNIDAD FUNCIONAL DE URGENCIAS .8.4. UNIDAD FUNCIONAL DE SERVICIOS DE APOYO A LA ATENCIÓN, cada una de ellas contiene otras dependencias, es decir, cada unidad tiene a cargo otras dependencias requiriendo de una coordinación.
- 2.15.** Mediante el Acuerdo No. 258 del 16 de julio de 2010, el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E creó 19 cargos en el plan de cargos y asignaciones, con el siguiente argumento “...*Que el hospital no tiene dentro de su plan de cargos la totalidad de los cargos requeridos para realizar las actividades de coordinación y supervisión del talento humano, en las diferentes dependencias establecidas en la estructura orgánica...*”, es decir que estos cargos se crearon para la coordinación y supervisión.
- 2.16.** El citado acuerdo establece para qué cargos será el reconocimiento por coordinación, quedando en los OPERACIONALES, el reconocimiento para 4 enfermeras (coordinadoras): (1) U.F Cuidado Crítico, (1) U.F Quirúrgico y recuperación, (1) U.F urgencias y (1) U.F Ambulatorios.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN³

Se citan como tales, los artículos 1, 2, 25, 29 y 53 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 37, 66 y 91 de la Ley 1437 de 2011.

Como concepto de violación, formula cuatro cargos, así: “violación de la Constitución como causal de nulidad”, “Infracción de las normas en que debería fundarse”, “desconocimiento del derecho de audiencia y defensa” y “falsa motivación del acto demandado”

Sobre el primer cargo violación de la Constitución, en síntesis, se indica que al expedir el acto acusado, la entidad impide a la demandante obtener el sustento diario completo y su realización como persona, pues este beneficio lo venía devengado desde hacía 10 años y corresponde a una quinta parte de su salario, además, que con la suspensión abrupta de su pago se le generó un desequilibrio económico. Así mismo que no se le están garantizando ni el respeto, ni la efectividad de principios y derechos adquiridos y de la aplicación de la ley, ni los derechos mínimos que tienen los trabajadores.

Señala además que la demandada viola el debido proceso por cuanto el acto administrativo atacado es un acto de carácter particular, como quiera que afecta a un grupo de personas individualmente identificadas, como lo eran las personas que devengaban el “reconocimiento por coordinación”, por tanto a la actora debieron haberle comunicado la existencia de la actuación, para que se pudiera constituir en parte y ejercer su derecho a la defensa y contradicción, así como debió habersele notificado la Resolución, sin embargo, en este caso solo se enteró de su existencia el 1º de agosto de 2018, cuando le entregaron copia simple del mismo como respuesta a un derecho de petición.

Afirma que los actos administrativos por los cuales se paga el reconocimiento por coordinación no han perdido ejecutoriedad, como lo son los Acuerdos No. 258 del 16 de julio de 2010, por medio del cual se crean 19 cargos y asignaciones en el hospital accionado, el Acuerdo No. 325 del 17 de diciembre de 2013 por medio del cual se fija el plan de cargos y asignaciones. Por tanto, al estar vigentes son de obligatorio cumplimiento y a la entidad negarse a realizar el pago de dicho emolumento viola flagrantemente el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto del segundo cargo, infracción a las normas en que debería fundarse, dice el apoderado que con la expedición de la Resolución No. 972 del 23 de mayo de 2018, el hospital omitió aplicar las normas que regulan el acto administrativo particular, contenidas en los artículos 34 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Insiste en que hay desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, en tanto a la accionante no le dieron la oportunidad de manifestarse frente el acto administrativo ahora acusado, no se le comunicó la actuación para hacerse parte del proceso administrativo y hacer uso de su derecho de audiencia y defensa.

Finalmente señala como cargo, la falsa motivación, indicando que los hechos que el HFLLA alega en la decisión administrativa no son reales, pues los que tuvo en cuenta no solo no existieron, sino que apreció otros en una dimensión equivocada, porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico, al no ser cierto que de lo expresado por el Tribunal Administrativo del Tolima se pueda concluir que exista decaimiento del acto.

³ Ver folios 7-16

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁴

La apoderada de la entidad demandada se opone a todas y cada una de las pretensiones, argumentando que el reconocimiento por coordinación para el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E. fue dispuesto mediante el Acuerdo No. 219 de 2007, con el cual se fijó el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 2018, es decir que dicha “prima” fue de carácter temporal y no permanente.

Señala que el reconocimiento por coordinación ha sido establecido en los diferentes decretos mediante los cuales el Gobierno Nacional fija las escalas de remuneración de los empleos de los ministerio y departamentos administrativos desde del año 1993 y que con el Decreto 42 de 1994 se hizo extensivo a las Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, y ha seguido instituyéndose desde esa fecha y en lo sucesivo.

Que de lo anterior se colige que tratándose de entidades del orden departamental como lo es el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E. si se pretende fijar un reconocimiento por coordinación, deberá fijarse en cada anualidad y en su plan de cargos, contando con la aprobación de la Junta Directiva, así como la disponibilidad presupuestal correspondiente y atendiendo los requisitos establecidos en el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, trayendo como sustento un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Afirma que el Hospital procedió a formular demanda de lesividad contra el Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, a través del cual se efectuó el reconocimiento por coordinación, demandada promovida ante el Tribunal Administrativo del Tolima bajo el radicado 73001333300120150015300, a la cual se le otorgó el procedimiento contemplado en la ley respetando el debido proceso.

Finalmente indica que de la sentencia proferida dentro del proceso antes citado se colige que toda vez que el reconocimiento por coordinación fue fijado por el ente hospitalario en el plan de cargos correspondiente a la vigencia 2008, en caso de que el mismo resulte ilegal y al haber sido contemplado de forma expresa para un periodo debidamente identificado, el mismo no tendría permanencia en el tiempo ni a futuro, generándose el decaimiento de sus efectos, tal como lo expresó el magistrado ponente, quien consideró inocuo declarar la nulidad del acto, pudiendo este simplemente dejar de ser aplicado por el ente hospitalario ante la ausencia de sustento jurídico alguno, por lo que procedió a denegar las pretensiones.

5. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 18 de enero de 2019 (Fol. 1) admitida a través de auto fechado 18 de marzo de 2019, disponiendo lo de ley (Fol. 285). El día 30 de julio de 2019, se fijó fecha para la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (Fol. 385), la cual se llevó a cabo el día 23 de octubre de 2019 (Fols 390-392); en ella se realizó el saneamiento del proceso, se difirió el estudio de la excepción de prescripción a la sentencia, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación, sin que las partes llegaran a un acuerdo, se decretaron las pruebas. Adelantándose audiencia de pruebas el 3 de marzo de 2020 en la cual se desistió del interrogatorio de parte decretado, se consideró innecesario llevar a cabo la audiencia de alegaciones y juzgamiento por lo que se

⁴ Ver folios 293-298

ordenó correr traslado para alegar (fl.410-411), derecho del que hicieron uso los extremos de la Litis, reiterando los argumentos expuestos en sus intervenciones iniciales (demanda y contestación).

Así las cosas, al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia conforme a las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 3º y 156 numeral 2º ibidem.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver acerca de la legalidad del acto acusado, deberá determinarse si por su condición de coordinadora de la Unidad Funcional de Urgencias del Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E, la demandante tiene derecho a continuar percibiendo el pago del reconocimiento por coordinación creado mediante Acuerdo 219 del 26 de diciembre de 2007.

3. MARCO JURÍDICO

El reconocimiento por coordinación fue establecido por el Gobierno Nacional en los decretos que fijan las escalas de remuneración de los empleados públicos del orden nacional.

La primera ocasión fue el Decreto 11 de 1993, en cuyo artículo 16, se estableció:

“Art. 16. Los empleados de los Ministerios y Departamentos Administrativos con planta global en donde no existan jefes de sección, que tengan a su cargo la coordinación y supervisión de grupos de trabajo que establezcan los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos percibirán mensualmente un VEINTE POR CIENTO (20%) adicional al valor de la asignación básica del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto.”.

Posteriormente, el Decreto 42 de 1994, hizo extensivo tal reconocimiento a las Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional.

“Art. 18. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos con planta global en donde no existan Jefes de Sección, que tengan a su cargo la coordinación y supervisión de grupos de trabajo que establezcan los Ministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes, y los Directores, Gerentes o Presidentes de Establecimientos Públicos percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto. Para los Establecimientos Públicos se tendrá que

tener la aprobación previa de la Junta Directiva respectiva y la disponibilidad presupuestal pertinente”

Luego, el artículo 13 del Decreto 25 de 1995 dispuso:

“Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y las Empresas Sociales del Estado con planta global en donde no exista el empleo de Jefe de Sección, que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo creados mediante resolución del Jefe del Organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal. Para las entidades descentralizadas se tendrá que tener la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal respectiva. Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Ejecutivo.”.

Es así que cada año se establece dicho reconocimiento o bonificación para los empleados públicos que laboran en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas y entidades en liquidación, todas del orden nacional.

Dicha bonificación o reconocimiento consiste en que los empleados de las entidades antes señaladas -siempre y cuando no pertenezcan al nivel Directivo o Asesor- que tengan a cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán un veinte por ciento (20%) adicional al valor de su asignación básica mensual del empleo desempeñado, durante el tiempo en que lo ostenten, valor que no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Tal como se lee en el artículo 13 del Decreto 600 de 2007, citado en la demanda:

“Artículo 13. *Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Empresas Sociales del Estado y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica que tengan planta global y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.*

Para las entidades descentralizadas se deberá contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Asesor”.

De ahí en adelante y en el mismo sentido, aparecen los Decretos 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017, 330 de 2018, 1011 de 2019 y 304 de 2020.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 en el capítulo III consagró el régimen de las empresas sociales del estado, así:

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

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 489 de 1998: ***“Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la presente Ley en los aspectos no regulados por dichas leyes y a las normas que las complementen, sustituyan o adicionen”***

4. HECHOS PROBADOS

- Con las pruebas rendidas en el proceso, se encuentra acreditado que al momento de presentar la demanda, la señora Deisy Pastora Izquierdo Vargas estaba vinculada a la planta de personal del Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E., en el cargo de profesional especializado área de salud código 242 grado 23; que para el 1º de octubre de 2014 desempeñaba funciones como Coordinadora de la Unidad Funcional Servicios de Apoyo a la Atención (fl. 267) y para el 26 de octubre de 2015 se desempeñaba como Profesional Especializado Área Salud Unidad Funcional de Urgencias (fl. 268)
- De acuerdo con las copias de los desprendibles de pago de nómina, entre el mes de enero de 2008 al mes de abril de 2018, la accionante, además de su sueldo básico, devengó el reconocimiento por coordinación (fl. 221-266)
- Se sabe también que con el Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007 se fijó el plan de cargos y asignaciones del Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué-Tolima E.S.E. para la vigencia 1º de enero al 31 de diciembre de 2008 (fl. 48-64), y en su acápite de elementos salariales dispuso:

“RECONOCIMIENTO POR COORDINACIÓN

20% de la asignación básica mensual para quienes desempeñen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Universitario Area Salud, que ejercen la coordinación de las Unidades Funcionales Administrativas y Asistenciales: Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Físicos, Hospitalización, Cuidado Crítico y Urgencias. No constituye factor salarial para ningún efecto” (fl. 60)

- Con el Acuerdo 258 del 16 de julio de 2010 se crearon 19 cargos en el plan de cargos y asignaciones del Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E. (fl.78-86), entre ellos 4 cargos de Profesional Especializado Área Salud (cuidado crítico – hospitalización – quirúrgicos – ambulatorios) y 4 Enfermeras

coordinadoras para las mismas áreas, cargos a los que se les haría el reconocimiento por coordinación del 20% (fl. 82)

- Para el año 2010 se expidió por la Junta Directiva del hospital accionado, el Acuerdo No. 264 del 30 de noviembre, en el que se fija el plan de cargos y asignaciones para la vigencia 2011 (fl. 87-107), igualmente se establece como elementos salariales el reconocimiento por coordinación pasando de 6 cargos que lo devengaban a 16, por la creación de nuevos cargos (fl. 96), lo cual continua para el año 2012 de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 276 del 9 de diciembre de 2011 (fl. 108-129), para el año 2013 conforme lo dispuesto en el Acuerdo No. 297 del 26 de diciembre de 2012 (fl. 130-153).
- Mediante Resolución No. 2774 del 29 de mayo de 2015 se adoptó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta permanente de la ESE Hospital Federico Lleras Acosta y para el cargo de Profesional Especializado Área Salud Código 242 Grado 23 se establecieron las siguientes funciones:

II. AREA FUNCIONAL SUBDIRECCIÓN CIENTIFICA
III. PROPÓSITO PRINCIPAL
Contribuir en el proceso de diagnóstico, prevención, tratamiento y rehabilitación social del usuario y su familia.
IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES
1. Liderar la Unidad funcional asignada integrando las áreas asistenciales y administrativas que conlleven al cumplimiento de los objetivos institucionales.
2. Identificar las necesidades del cliente externo e interno y desarrollar acciones que conlleven a satisfacer dichas necesidades, conforme los procedimientos que se desarrollen al interior de la entidad.
3. Desarrollar las acciones necesarias para dar cumplimiento al objetivo de la unidad funcional desde el punto de vista de producción económica y social, partiendo de las políticas, lineamientos y directrices fijadas por el superior.
4. Participar activamente en los comités gerenciales con el fin de estandarizar el plan de trabajo de acuerdo a las políticas institucionales.
5. Informar a la alta gerencia las situaciones de riesgo que se presenten en la unidad funcional, con el fin de presentar las alternativas de solución buscando la protección de los derechos de los usuarios.
6. Cumplir con la documentación de los procesos, procedimientos y actividades de tal manera que se cumpla con la normatividad de MECI – SOGC, calidad.
7. Garantizar desde su gestión la humanización en la prestación del servicio tanto al usuario interno como externo, como mecanismo de mejoramiento continuo y prestación del servicio de salud conforme los principios trazados por la Ley 100 de 1993 y demás normas complementarias.
8. Movilizar los recursos físicos y humanos necesarios con el fin de lograr la solución oportuna de situaciones especiales que se presenten con los usuarios.
9. Cumplir con las funciones atribuidas por el superior, la ley y la constitución y en atención a ello, deberá entre otras dar aviso a las autoridades competentes sobre posibles conductas delictivas, hechos de origen violento, actos de corrupción, de acuerdo con las normas legales, para preservar la seguridad institucional

- A través de la Resolución No. 0214 del 30 de enero de 2017, la Agente Especial Interventora delegada por el Ministerio de Salud y Protección Social, modificó y reglamentó la estructura orgánica del Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué-Tolima E.S.E. (164-209)
- El Tribunal Administrativo del Tolima profirió sentencia el 12 de abril de 2018 dentro del medio de control de simple nulidad bajo radicación No. 73001-33-33-001-2015-00153-00 cuya pretensión era la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007 (fl. 36-41), denegando las pretensiones de la demanda.
- La Agente Especial Interventora del Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E profirió la Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018 *“Por medio de la cual se adoptan las medidas pertinentes para dar cumplimiento a un fallo judicial y se declara la pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007”* (fl. 33-35),

5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Señala el apoderado judicial de la demandada que el acto administrativo contenido en la Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018, vulnera el debido proceso de la accionante, pues a su sentir es un de carácter particular, por tanto, debía haberse comunicado por parte del hospital la existencia de dicha actuación a la actora para para que se constituyera en parte y así pudiera ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia consagra el debido proceso como un derecho fundamental que debe imperar en todas las actuaciones judiciales y administrativas. El Honorable Consejo de Estado ha definido el debido proceso en los siguientes términos:

“El debido proceso es el conjunto de garantías mínimas que se deben reconocer a las personas dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, en procura de obtener una sentencia o decisión justa sobre sus derechos (vida, integridad, libertad o patrimonio) involucrados en las mismas. Se encuentra establecido en la Constitución Política de 1991 como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85). La dimensión y contenido del derecho al debido proceso supera el juzgamiento penal y se explica y justifica que sea una garantía fundamental consagrada en las constituciones concebidas bajo el modelo del Estado de Derecho para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas.”⁵ (Subrayado fuera de texto)

Resulta necesario hacer una breve referencia a las diferencias que existen entre los actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular, así:

*“Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los **Actos Administrativos de carácter particular**.*

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

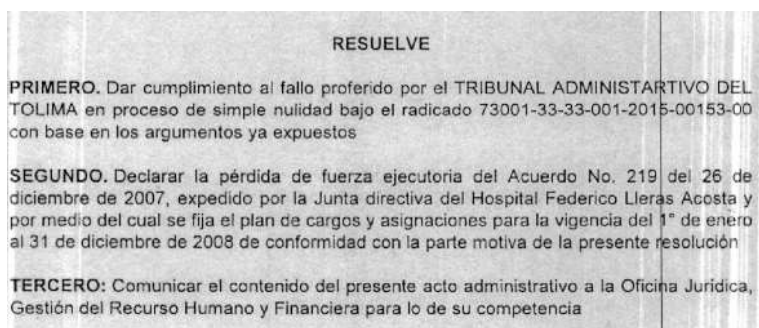
No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

*En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, **un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas**”^[2].”⁶*

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, sentencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil diez (2010).

⁶ Corte Constitucional Sentencia C-620/04

La Resolución No. 0972 del 23 de mayo de 2018 señaló:



Conforme lo probado en el proceso, el reconocimiento por coordinación fue establecido para el Hospital Federico Lleras Acosta desde el Acuerdo No. 219 de 2007, para aquellos funcionarios que desempeñaran los cargos de Profesional Universitario y Profesional Universitario Área de Salud que ejercen coordinación de las Unidades Funcionales Administrativas y Asistenciales; es decir, esta “bonificación” si bien iba dirigida a unos cargos específicos, no lo era frente a una persona o personas determinadas, puesto que quien ocupaba cualquiera de esos cargos recibiría dicho pago, pero al dejar de ejercerlo desaparecería ese derecho.

Con lo anterior, considera el Despacho que este acto administrativo es un acto de carácter general, puesto que no produce situaciones ni crea efectos de forma individual, sino que al declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo también de carácter general como lo era el Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, en lo relativo al reconocimiento por coordinación, afecta sin distinción a todas las personas que por cumplir con los requisitos establecidos para ello, devenguen dicho emolumento.

Por tanto, como quiera que el acto administrativo acusado no era de carácter particular y concreto no debía notificarse de forma personal sino en los términos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 (vigente para la época de los hechos) que establecía:

“ARTÍCULO 65. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.”

Razón por la cual el cargo no prospera.

Alega el apoderado accionante que existe falsa motivación por cuanto los hechos que el Hospital accionado alega en la decisión administrativa no son reales, pues los que tuvo en cuenta no solo no existieron, sino que apreció otros en una dimensión equivocada, porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico, al no ser cierto que de lo expresado por el Tribunal Administrativo del Tolima se pueda concluir que exista decaimiento del acto.

A propósito de lo anterior, del contenido de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima calendada abril 12 de 2018 dentro del proceso 73001-33-33-001-2015-00153-00, se aprecia que en su parte motiva señaló:

“Se afirma que el Acuerdo No. 219 de 2007, expedido por la Junta Directiva de la entidad demandante, fijó el plan de cargos y asignaciones para la vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008, y contempló, dentro de los elementos salariales, el reconocimiento por coordinación “para quienes desempeñen lo cargos” allí expresados, y que tal acto violenta flagrantemente el artículo 13 del Decreto 643 del 4 de marzo de 2008, a cuyo tenor se dispone:

(...)

Bajo el argumento que en la planta de personal de aquella, no han sido creados tales cargos y, por lo tanto, no existen grupos internos de trabajo, tal y como lo ordena la normatividad en mención.

El aludido Decreto “por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleados que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional y se dictan otras disposiciones” conforme a su artículo 22, rige a partir de la fecha de su publicación, la cual se cumplió el 4 de marzo del año 2008 en el Diario Oficial número 46.921 de la misma fecha.

El Acuerdo 219 del 26 de diciembre de 2007 expedido por la Junta Directiva del Hospital Federico Lleras Acosta ESE de Ibagué, conforme al artículo 2º tuvo vigencia a partir del 1º de enero de 2008; mientras que el Decreto 643 de 2008, principió a regir desde el 4 de marzo posterior. Y como el único cargo enrostrado contra el primero es que cercena el artículo 13 del segundo, de inmediato se evidencia su improsperidad debido a que pretende efectos retroactivos para una norma que no consagró tal posibilidad.

En efecto, las normas jurídicas tienen principio y fin. Cuando comienzan a regir, se dice que han entrado en vigencia, y fenecen cuando son derogadas en forma expresa o tácita, caso último que se denomina subrogación. Esta es la regla general, pero excepcionalmente tienen efectos antes de su vigencia, lo cual es conocido como retroactividad, o después de ser derogadas, que se denomina ultraactividad. Estos dos casos por ser excepciones a la regla, requieren de normas expresas que los autoricen o que la misma disposición las consagren, siempre que le sea permitido o conforme al sistema jurídico. Así aparece de los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887.

(...)

En conclusión, no puede el Tribunal juzgar la legalidad del Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, que principió a regir el 1º de enero de 2008, con base en el Decreto 643 de 2008, pues este nació a la vida jurídica dos meses después: el 4 de marzo de la última anualidad y no existe norma jurídica que haya consagrado su retroactividad.

Finamente, ha de decirse que en nuestro sistema jurídico existen postulados de superior e inferior jerarquía normativa, de manera que cuando una norma de raigambre nacional, que regula situaciones de carácter general y abstracto, resulta contrariando un acto administrativo, de menor jerarquía, adoptado de manera previa, como en el caso concreto vendría a ser el acuerdo que ha sido enjuiciado, si la norma superior no dispone efectos de

aplicación retroactiva, como ha quedado demostrado, lo que podría ocurrir con el acto inferior es que se produce el fenómeno jurídico del decaimiento de sus efectos.

En conclusión, se deben negar las pretensiones, ya que, como se dijo, frente a la presunción de legalidad de dicho acuerdo, la Sala únicamente tiene competencia para revisarlo a partir de los cargos que se le endilguen”

El acto acusado señala en su parte motiva:

“Que en virtud de la demanda de Simple Nulidad, promovida por el HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA DE IBAGUE E.S.E., en fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima bajo el radicado 73001-33-33-001-2015-00153-00 resolvió:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: sin condena en costas.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, ARCHIVAR las diligencias.

Que en el acápite de considerados, el Tribunal Administrativo del Tolima, expresó como sustento de su decisión de negar el fallo proferido, el siguiente:

“En conclusión, no puede el Tribunal juzgar la legalidad del Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, que principió a regir el 1° de enero de 2008, con base en el Decreto 643 de 2008, pues, este nació a la vida jurídica dos meses después: el día 4 de marzo de la última anualidad y no existe norma jurídica que haya consagrado su retroactividad. Finalmente, ha de decirse que en nuestro sistema jurídico existen postulados de superior e inferior jerarquía normativa, de manera que cuando una norma de raigambre nacional, que regula situaciones de carácter general y abstracto, resulta contrariando un acto administrativo, de menor jerarquía, adoptado de manera previa, como en el caso concreto vendría a ser el acuerdo que ha sido enjuiciado, si la norma superior no dispone efectos de aplicación retroactiva, como ha quedado ilustrado, lo que podría ocurrir con el acto inferior es que se produce el fenómeno jurídico del decaimiento de sus efectos.”

(...)

Que el haber determinado el Tribunal Administrativo del Tolima, que el Decreto 643 de 4 de marzo de 2008, mediante el cual “se fijan escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional y se dictan otras disposiciones”, no es el sustento jurídico para la expedición del Acuerdo No. Acuerdo No. 219 del 26 de diciembre de 2007, expedido por la Junta directiva y por medio del cual se fija el plan de cargos y asignaciones para la vigencia del 1° de enero al 31 de diciembre de 2008, bajo el principio de irretroactividad de la norma, lo único procedente es acoger la consideración del fallador y dar aplicabilidad al fenómeno jurídico del decaimiento del acto administrativo, en lo que tiene que ver con la aplicación de la prima de coordinación establecida en el veinte “20% de la asignación básica mensual para quienes desempeñen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Universitario Área de Salud, que ejercen la Coordinación de Unidades Funcionales Administrativas y Asistenciales: Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Físicos, Hospitalización, Cuidado Crítico y Urgencias. No incluyen factor salarial para ningún efecto.

(...)”

Contrastada la sentencia y el acto acusado, evidencia esta funcionaria que no es cierto como lo alega el accionante que haya falsa motivación, puesto que el argumento esgrimido por el Hospital sí se encuentra dentro del texto de la sentencia, diferente es que no sea la *ratio decidendi* que llevó a denegar las

pretensiones de la demanda, pero que si se incluyó allí es porque el Honorable Tribunal lo vio como una posibilidad que se enmarcaba en el caso concreto, y la institución hospitalaria consideró utilizar dichos argumentos para invocar el decaimiento del acto, sin que ello constituya causal de nulidad.

Para ello, se debe recordar que el decaimiento de los actos administrativos ocurre cuando pierden su fuerza ejecutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria puede darse como consecuencia de la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo, sin que sea necesario que obre una sentencia judicial que lo declare. Así lo dispone el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativos y de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia”.* (Subraya el Juzgado)

Pues bien, el decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho⁷, es decir que el acaecimiento de la causal *ipso jure* impide que se pueda perseguir el cumplimiento de lo allí contenido, de modo que las obligaciones y los derechos quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios⁸

Ahora bien, considera el apoderado de la accionante que el Acuerdo 219 del 26 de diciembre de 2007 no es el único acto administrativo que consagró el reconocimiento por coordinación en el Hospital Federico Lleras Acosta E.S.E sino que los Acuerdos No. 258 del 16 de julio de 2010 y 325 del 17 de diciembre de 2013 también lo establecen.

Revisados los acuerdos indicados, evidentemente encuentra el Despacho que estos consagran el reconocimiento por coordinación, el primero lo extendió para los cargos creados en el año 2010, para un total de 16 cargos favorecidos y el segundo lo disminuyó a 7 cargos; pero también lo es, que conforme los Decretos nacionales que establecen dicha bonificación, para el pago de dicho reconocimiento en las entidades descentralizadas, estas deberán contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

⁷ Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, citada en sentencia del 15 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Milton Sánchez García, Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362).

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 21 de abril de 2017. Rad: 2011-00361 y Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 8 de junio de 2017. Rad: 2007-00423.

Es decir que la citada “bonificación” no es de reconocimiento y pago automático, sino que debe contar con la aprobación de la Junta Directiva de la entidad y con la disponibilidad presupuestal que avale los recursos con los que se va a pagar, por tanto, como está demostrado en el plenario cada año la entidad al expedir el plan de cargos y salarios que consagraba su pago y que a partir del mes de mayo de 2018 dejó de reconocerse y pagarse por la expedición del acto acusado, no puede este tener la condición de derecho adquirido que se alega.

Así las cosas, el Juzgado denegará las pretensiones de la demanda por encontrar que el acto administrativo acusado se encuentra ajustado a derecho:

- i. En la medida que no se demostró la vulneración de normas superiores, falsa motivación o de del debido proceso, como quiera que el acto acusado tiene el carácter de acto administrativo de carácter general y no particular como se alegaba.
- ii. Que la entidad al expedir el acto acusado, si bien se basó no en la razones de la decisión de la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda, sino lo hizo con otros argumentos de la misma, el decaimiento no requiere declaración judicial, como sí la nulidad.
- iii. El reconocimiento por coordinación no tiene la calidad de derecho adquirido, puesto que para su reconocimiento debía contarse con la aprobación de la Junta Directiva, en este caso de la Agente Interventora.

6. CONDENA EN COSTAS

Al resultar denegatorias las pretensiones de la demanda y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte accionada, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en artículo 361 del Código General del Proceso.

Tal condena se dispondrá ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 2018⁹, verificando en consecuencia que la entidad demandada desplegó actividades en pro de su defensa con la contestación de la demanda, asistencia de su apoderada a la audiencia inicial y la presentación de alegatos, razón por la cual se fijará la suma de QUINIENTOS MIL PESOS (\$500.000) por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad demandada, y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

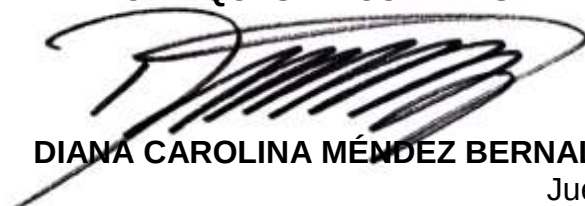
PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda promovida por Deysi Pastora Izquierdo Vargas contra el Hospital San Rafael de El Espinal E.S.E.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, William Hernández Gómez, radicación No. 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

SEGUNDO CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandante y a favor de la demandada. Líquidense, tomando en cuenta como agencias en derecho, la suma de QUINIENTOS MIL PESOS (\$500.000).

TERCERO: Ejecutoriado el presente fallo y en firme la liquidación de costas, archívese el expediente, previa las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza

Firmado Por:

**DIANA CAROLINA MENDEZ BERNAL
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

7ad56313a722d7d5e189af61ab071822cf0e7439057453f7fb58bdb1bb7c08c5

Documento generado en 25/06/2021 01:25:08 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>