

**HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES: PROBLEMÁTICA RELACIONADA
CON SU REGIMEN DE PERSONAL**

**JUAN CARLOS ARÉVALO MONTENEGRO
NATALIA GUERRERO ACOSTA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007**

**HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES: PROBLEMÁTICA RELACIONADA
CON SU REGIMEN DE PERSONAL**

**JUAN CARLOS ARÉVALO MONTENEGRO
NATALIA GUERRERO ACOSTA**

**Monografía presentada como requisito parcial, para optar al título de
especialistas en derecho administrativo**

**Asesora
DRA. ANGELA MARIA PANTOJA MORALES
Abogada**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO
2007**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado, son responsabilidad exclusiva de sus autores”

Artículo 1 del acuerdo 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño

Nota de aceptación:

Aceptada

Dra. Angela María Pantoja

Asesora

Dr. Arlex Ibarra

Jurado

Dr. Juan Carlos Lasso

Jurado

San Juan de Pasto, agosto de 2007

CONTENIDO

| | pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 13 |
| 1. ORIGEN DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES | 15 |
| 2. CAMBIO DE NATURALEZA JURIDICA DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES | 19 |
| 3. REGIMEN DE PERSONAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DE ACUERDO A LA LEY 100 DE 1993 | 21 |
| 4. REGIMEN DE PERSONAL DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO 001 DE 2001 | 24 |
| 5. INCORPORACION DE LOS TRABAJADORES A LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES | 27 |
| 5.1. PRIMERA INCORPORACION | 27 |
| 5.2 SEGUNDA INCORPORACION | 29 |
| 6. ANALISIS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL Y POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES E.S.E. | 33 |
| 6.1 SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CREADORES DE SITUACIONES PARTICULARES Y CONCRETAS | 33 |
| 6.2 SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD | 35 |
| 6.3 APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE 1991 | 37 |
| 6.4 LA INSTITUCION DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 42 |
| 7. CONCLUSIONES | 46 |

RESUMEN

De los documentos recopilados, se tiene que, el Hospital San José de Túquerres (Dpto. Nariño), es un institución hospitalaria, que nació de la iniciativa particular, pero que con el desarrollo de las diferentes legislaciones fue integrado al Sistema Nacional de Salud, recibiendo aportes del Estado para su funcionamiento, sin variar su condición privada.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 194 de la ley 100 de 1993, el Concejo Municipal de Túquerres expidió el acuerdo 001 del 17 de enero de 2001, y por medio del cual se modificó la naturaleza jurídica del Hospital San José de Túquerres como una Empresa Social del Estado del orden municipal, es decir entendida como una categoría especial de entidad pública, descentralizada, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, e integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y desde luego sometida al régimen jurídico previsto en la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

En el acto administrativo mencionado se determinó igualmente que la planta de personal existente en la Fundación Hospital San José de Túquerres sería transferida a la Empresa Social del Estado Creada en las mismas condiciones laborales en las que se encontraban respecto del Hospital como empresa privada.

Esta medida ordenada por el acuerdo 001 de 2001, emanado del Concejo Municipal de Túquerres, generó una problemática de gran magnitud, en la medida en que se cuestionó el acto administrativo al endilgarse la violación de la normatividad legal respecto de la naturaleza jurídica como Empresa Social del Estado, y especialmente de su régimen de personal, en cuanto en la Empresa Social del Estado solo es posible la existencia de dos clases de servidores Públicos: Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales, tal como se había definido desde la ley 10 de 1990.

En la Empresa Social del Estado creada mediante el Acuerdo 001 de 2001, surgió entonces la coexistencia de una nueva categoría de Trabajadores, denominados "PRIVADOS".

Lo cierto es que con la entrada en vigencia de la ley 909 de 2005, los directivos de la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres, realizaron las consultas sobre la aplicación de dicha norma y se les puso de presente que, definitivamente no era posible que existiesen los mencionados "TRABAJADORES PRIVADOS" y en tal sentido las personas que desempeñasen cargos propios de empleados públicos de carrera administrativa, necesariamente ostentaban la

condición de empleados de carrera en provisionalidad y desde luego debían someterse a concurso público de meritos para acceder a la carrera administrativa.

ABSTRACT

Of the compile documents, it has that, The San José of Túquerres Hospital, (Nariño) is a hospitable institution, that borned of the particular iniciative, but that with the development of the different legistations was composed to Nacional System of health receiving contributions of the state for its opetations, without change its private conditions.

In fulfillment of the ordered thing by the article 194 of the law 100 of 1993, the municipal council of Tuquerres sent the agreement 001 of the 17 of January of 2001, and by means of which the legal nature of the San José de Túquerres Hospital was modified like a social company of the state of the municipal order, that is to say, understood like a special category of public organization, decentralized, equipped with legal function and position of agent, own patrimony and administrative autonomy, and member of the General System of Social Security in Health, and of course put under the legal regime anticipated in the law 100 of 1993 and its prescribed decrees.

In the mentioned administrative act also determine that the existing plant of personnel in the foundation "San Jose of Túquerres Hospital" would be transferred to the social company of the state created in the same labor conditions in which they were respect to the hospital like private company.

This measurement ordered by agreement 001/2001, emanated of the municipal council of Túquerres, generated a problem of great magnitude, in the measurement in which the administrative act was questioned when to endilgar the violation of the legal normatividad respect to the legal nature like social company of the state, and specially of its regime of personnel, about the social company of the State, only is possible the existence of two classes of public servants: Employees public and official workers, like as it was defined since the law 10 of 1990.

In the social company of the state created by means of the agreement 001/2001, it arose then the coexistence of a new category of workers; they were called "PREVAILED".

The certain thing is that with the entrance in use of law 909/2005, the directors of the social company of the state San José de Túquerres Hospital, made the consultations about the application of this norm and it was put to them of precedent that, definitely was not possible that existed the mentioned "PREVAILED WORKERS" and in such sense the people who carried out positions own of employees public of administrative race, necessary they showed the condition of

employees of race in provisional state and of course they had to be put under public competition of merits to accede to the administrative race.

INTRODUCCIÓN

La Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 estableció el Sistema Integral de Seguridad Social con el establecimiento de tres negocios diferentes: salud, pensiones, y riesgos laborales.

En cuanto a la política pública de salud, esta ley creó el Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, determinando entre otras cosas que las instituciones prestatarias de servicios de salud debían transformarse en Empresas Sociales del Estado, entendidas como una categoría especial de entidad pública, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera.

En cuanto al régimen de personal de las Empresas Sociales del Estado, la Ley 100 de 1993 determinó de manera concreta que se aplicaría para los servidores de este tipo de empresas la clasificación que se había establecido por medio de la ley 10 de 1990 para el Sistema Nacional de Salud, es decir **empleados públicos y trabajadores oficiales**, siendo la generalidad, los empleados públicos en todas sus facetas y denominaciones (periodo fijo, libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, en provisionalidad, etc.) y como excepción la de los trabajadores oficiales, que se consideraron a los que ejercieren actividades de mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales. Ante la claridad que permite la norma es preliminarmente comprensible que no existiese problema alguno ni en la interpretación ni en la aplicación de la norma expresada, lo cual desde luego es lo que ha ocurrido en todo el panorama nacional.

Pero curiosamente, y esta es la novedad del caso, es de que por conocimiento de alguna documentación referente al HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES, existe una problemática aún no dilucidada, en cuanto es objeto de controversia judicial, del cual se desprendería inconvenientes en la aplicación de la Ley 100 de 1993 y Ley 10 de 1990, en cuanto tiene que ver con la definición o mejor, la clasificación de los servidores públicos de una Empresa Social del Estado (E.S.E.).

Y es precisamente a partir del análisis de la normatividad, de la conceptualización del tema, de la particular historia de centro hospitalario, de la visión coyuntural de los directivos y trabajadores de esa empresa, de la opinión de algunos consultores, de donde se alcanza a vislumbrar un evidente e inadecuado manejo que se le dio al Hospital San José de Túquerres en su proceso de transformación en Empresa Social del Estado, en donde se expidieron actos administrativos cuestionables y se aplicaron teorías administrativas sin un juicioso estudio sobre su validez.

Este trabajo no pretende bajo ningún punto de vista constituirse en la última palabra sobre la problemática presentada en dicho hospital. Como quiera que es objeto de debate en centro de decisión judicial, será el juez de instancia quien finalmente fallará al respecto. Pero lo que si se pretende es coadyuvar en la discusión y aportar serios análisis con apoyo doctrinal y jurisprudencial, en un tema que si se quiere, no es usual que se presenten mayores

inconvenientes en la aplicación de la norma, pero que por lo especial, ha suscitado interesantes debates aún no concluidos.

El tema planteado me ha dejado grandes inquietudes y también grandes desafíos, y sobre todo el entendimiento de que los problemas jurídicos aparentemente simples, se pueden constituir en verdaderos dolores de cabeza para quienes en su momentos les corresponde tomar decisiones en la administración pública, y en donde se requiere de abogados con la capacitación y la experiencia en el manejo de la teoría de los actos administrativos.

1. ORIGEN DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES

Según reseña histórica recopilada por el señor José Félix Bolaños Narváez, vecino del municipio, se conoce que por acto testamentario cerrado del señor Juan Ramón Ayala, realizado el día 25 de octubre de 1902, se asignó un inmueble conocido como “La Quinta” para la construcción del edificio en el cual funcionaría el hospital, y que por escritura pública No. 378 se dio apertura a dicho testamento.

El documento histórico indica que:

...A través de los tiempos, el Hospital (sic) tuvo una serie de inconvenientes de orden administrativo y financiero, como en los años de 1935 y 1936 fue semidestruido por los movimientos sísmicos que sacudieron pavorosamente la región, acabando así, con la única casa de salud de la provincia”. Pero se indica como para el día tres de agosto de 1939 se inició su reconstrucción, y fue inaugurado el cuatro de enero de 1941 siendo entregado a las ... Carmelitas Misioneras..., quienes se hicieron cargo de su organización, y que siendo denominado en principio Hospital Civil Nacional, fue posteriormente denominado por la Junta Administradora “Hospital de Caridad San José de Túquerres”, el que se dice, siguió para su funcionamiento los lineamientos administrativos y científicos que impartía para entonces, el Ministerio de Salud.

De la muy breve reseña histórica anteriormente expuesta, es menester destacar algunos documentos de orden privado, como los siguientes:

Acuerdo N° 10 de 1949 emitido por la entonces Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres por el cual se reformó los estatutos del Hospital.

Resolución de diciembre 24 de 1949, proferida por la Diócesis de Pasto, aprobatoria de la reforma de estatutos. Estos documentos expresan que:

... el Hospital San José de Túquerres, fundado mediante donaciones y legados en los primeros años del presente siglo tiene personería jurídica bajo el patronato del Sr. Obispo de la Diócesis de Pasto, con las facultades y obligaciones que a la entidad reconoce la ley.

b). Que por destrucción del edificio en donde funcionaba la institución, por causa de los movimientos sísmicos ocurridos en esta ciudad en los años de 1935 y 1936, tanto la Cruz Roja Nacional como el Estado y los particulares contribuyeron con sus auxilios a la construcción de un nuevo edificio para remplazar al destruido, el cual debe estar bajo la INMEDIATA ADMINISTRACION DEL HOSPITAL SAN JOSE, por cuanto el nuevo edificio no constituye ni representa entidad o persona jurídica distinta;

c) Que la JUNTA DIRECTIVA DEL HOSPITAL SAN JOSE, par adaptar la institución que representa a las normas Constitucionales y legales vigentes sobre inspección y vigilancia del Gobierno en las instituciones de Utilidad Común, claramente expresa en la ley 93 de 1938 y sus Decretos Reglamentarios, DEBE EXPEDIR UN ACUERDO REFORMATARIO DE LOS ESTATUTOS EXISTENTES, sin que por ello pueda presumirse modificación alguna en la integridad de la personería jurídica de que goza el Hospital San José.

... Que con fecha 14 de julio de 1940, entre el señor Ministro de Trabajo y el Exemo Señor Obispo de Pasto Dr. Diego Maria Gómez se celebró un acuerdo para dar al servicio público un Hospital, por el cual el primero, a nombre del Gobierno Nacional, se obligo a destinar el edificio levantado en esta ciudad con aportes de la Cruz Roja Nacional, del Tesoro del Estado y de particulares para que funcione la entidad que se denominó HOSPITAL CIVIL NACIONAL, y el segundo, o sea el Diocesano, por su parte se obligo, a entregar por medio del síndico del Hospital San José, mensualmente al síndico del Hospital Civil Nacional, el producto de las haciendas que se encontraban bajo la administración de la Junta Directiva del Hospital San José, convenio al que se fijo el termino de 4 años prorrogables a voluntad de las partes.

3- Que al expirar dicho término, la Junta Directiva del Hospital San José por encontrar inconveniente dicho pacto para los mismos fines de la institución que representaba por cuanto no se le concedía ninguna facultad y tan solo se le imponía la obligación de entregar mensualmente el producido de las haciendas confinadas a su administración, con el parecer del señor Vicario Capitular de la Diócesis Dr. Juan Bta. Rosero y Castañeda, lo declaró terminado ante el Gobierno Nacional. No obstante, mientras llegare a el con un acuerdo más favorable para la Institución, la Junta Directiva dispuso asignar al llamado Hospital Civil Nacional, del producido de los bienes, la suma de TRESCIENTOS (\$300-00) pesos mensuales y el resto se determinó que depositaria a la Caja Colombiana de Ahorros de esta ciudad con el exclusivo destino al beneficio de la misma institución;

4.- Que el señor Director del Departamento de Asistencia Pública y P.S. del Ministerio de Higiene, a nombre del Gobierno, al reconocer expresamente la personería jurídica de que viene gozando el Hospital San José de Túquerres, que el Eximo. Señor Obispo de Pasto es el legítimo patrono de la Institución, que el nuevo edificio debe estar bajo la administración inmediata de la Junta Directiva del Hospital San José y todos los bienes bajo la tutela de una sola entidad responsable a objeto de cumplir a cabalidad los fines de la Institución, es incuestionable que ha solucionado en debida forma la situación de hecho existente y en consecuencia, cumplido, que ha sido el ferviente anhelo diocesano y de la Junta Directiva.

... ACUERDA:

...CAPITULO I. FINES DE LA INSTITUCION

Artículo 1º. El Hospital San José de Túquerres tiene por objeto...

En el capítulo III de la reforma estatutaria expuesta, se realiza un análisis respecto al origen de la Institución, de cuyo contenido es menester resaltar algunos apartes como los siguientes:

a) El origen del hospital se sitúa en un acto testamentario el cual consta en la Escritura Pública del 25 de octubre de 1902, en la que dio lectura al mismo, y por el que se asignó el inmueble “La Quinta” a efectos de que se funde un Hospital de Caridad en el municipio de Túquerres, y se sometió a la entidad por nacer a la potestad eclesiástica, siendo encomendada su dirección y administración al Excmo. Señor Obispo de Pasto;

b) Para cumplir la voluntad testamentaria del causante, se expidió el decreto canónico de Fundación del Hospital de Caridad, y se colocó la Institución “... bajo el patrocinio de San José...”. Por medio de la Escritura Pública N° 152 correspondiente al 22 de abril de 1903 otorgada en la Notaria Primera del Circulo de Pasto, se confirió poder general y amplio para la administración de la entidad;

c) La infraestructura física del Hospital fue terminada para el año 1933, y fue el día 23 de abril de ese mismo año que la entidad fue puesta al servicio de la comunidad Tuquerreña. Dicha instalación fue destruida, como ya se ha referido, por los movimientos sísmicos de los años 1935 y 1936;

d) Se puntualiza en dicho documento privado, que posteriormente, con los aportes de otros particulares que realizaron donaciones para la entidad, de bienes raíces, muebles y asignaciones testamentarias, pudo ser reconstruido nuevamente el hospital, y reconocida sobre ella el patronato del Señor Obispo de Pasto, para concluir en que el Hospital San José de Túquerres, fue en aquella época una fundación Eclesiástica cuya personería jurídica fue debidamente definida, y en ejercicio de sus prerrogativas como persona jurídica de derecho privado la Institución realizó actos propios de derecho civil hasta localizar su estructura en el lugar en que funcionó, hasta antes de la cesión de sus bienes a la nueva entidad constituida, esto es la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres.

De la documentación analizada se resalta la existencia del Acuerdo N° 007 del 23 de noviembre de 1993 emitido por el Honorable Concejo Municipal de Túquerres, por medio del cual se creó “...EL HOSPITAL LOCAL COMO ESTABLECIMIENTO PUBLICO...”, el cual se fundamentó en lo dispuesto por la ley 10 de 1990, según se lee en su texto, en armonía con las disposiciones constitucionales que permiten a las entidades territoriales la creación de entes descentralizados por servicios a su cargo para el cumplimiento de servicios a estas asignados por la Constitución o la ley. El artículo primero de dicho acuerdo expresa:

ARTICULO 1º. CREACION Y CARÁCTER.- Crease el Establecimiento Público Descentralizado del Orden Municipal denominado Hospital Local “SAN JOSÉ DE TÚQUERRES” adscrito a la Secretaria de Salud Municipal, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independiente de la Administración Municipal y con autonomía administrativa, con una junta directiva, un director nombrado por el Alcalde

y una planta de personal; sujeta a lo regulado por la ley 10 de 1990, y demás disposiciones que le son aplicables como establecimientos público...

En cuanto a su patrimonio se anotó que el mismo entre otros, estaría integrado por el lote de terreno y las edificaciones que fueron donadas por la Fundación Hospital San José, y en materia de personal el artículo 17 estableció que se regularía según lo previsto en el capítulo IV de la ley 10 de 1990, sin "... detrimento de los derechos adquiridos por los trabajadores...", Acuerdo que contiene constancias de publicación, según nota secretarial, y así mismo de haber surtido los tres debates reglamentarios para su aprobación por parte del Concejo Municipal de Túquerres. Pese a lo anterior no existe constancia de la respectiva sanción por el ejecutivo municipal, por lo cual no nació a la vida jurídica.

Descendiendo al punto fundamental debemos precisar entonces que el Hospital San José de Túquerres fue una fundación de beneficencia pública, sujeta al régimen de las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro.

Como Fundación o Institución de Utilidad Común su régimen jurídico estaba regulado por el Derecho Civil.

El Decreto 3130 de 1968 definió en el artículo 5º a las FUNDACIONES O INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN en los siguientes términos: "Son instituciones de utilidad común o fundaciones las personas jurídicas creadas por iniciativa particular para atender sin ánimo de lucro servicios de interés social conforme a la voluntad de los fundadores. Dicha instituciones, como personas jurídicas privadas que son, están sujetas a las reglas del derecho privado y no están adscritas ni vinculadas a la administración".

El Hospital San José de Túquerres, como institución o fundación de utilidad común estaba vinculado al Sistema Nacional de Salud como entidad de derecho privado para la prestación del servicio público de salud, advirtiéndose que no hacía parte de la administración pública; pero si estaba vinculado a ella en los aspectos técnicos propios de las actividades de orden científico, en la misma forma que otras personas de igual naturaleza jurídica lo hacen en servicios públicos como el transporte, la educación, etc., tal como lo ha reconocido la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 21 de agosto de 1975; por tal razón la vinculación de todos sus servidores ostenta el carácter de trabajadores particulares.

2. CAMBIO DE NATURALEZA JURIDICA DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES

El Concejo Municipal de Túquerres, expidió el Acuerdo No. 001 del 17 de enero de 2001, por medio del cual modificó la naturaleza jurídica del Hospital.

El mentado acuerdo dispuso en el artículo primero:

ARTICULO PRIMERO. Modificase la naturaleza jurídica del Hospital San José de Túquerres, a partir de la vigencia del presente Acuerdo, en Empresa Social del Estado, entendida como una categoría especial de Entidad Pública, descentralizada del orden Municipal, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Dirección de Seguridad Social en Salud integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sometida al régimen jurídico previsto en el capítulo 3 de la ley 100 de 1993 y sus Decretos reglamentarios.

En cuanto a su patrimonio en el artículo 6° se dispuso, que conformaría el de la empresa, entre otros, Todos los bienes que actualmente se encuentran en cabeza del Hospital San José de Túquerres, y también lo serían los bienes que perteneciendo a fundaciones privadas o a particulares sean transferidos a cualquier título a favor de la entidad, acorde a los actos legales de transferencia cesión o donación. Este Acuerdo fue aprobado según su propio texto con base en las facultades conferidas a dicha Corporación, por los artículos 313 numeral 6 de la Constitución Nacional de 1991, en concordancia con las leyes 10 de 1990, 60 y 100 de 1993, y sus decretos reglamentarios, y la ley 136 de 1994.

Al respecto y con la expedición del mentado acuerdo encuentro una imprecisión de carácter importante que conllevó y generó toda la problemática relacionada son el régimen de personal que es motivo de análisis en el presente trabajo.

Si repasamos los fundamentos de carácter normativo llegamos a una primera consideración, en el sentido de que el Concejo Municipal de Túquerres no estaba facultado ni tenía competencia constitucional ni legal para modificar la naturaleza jurídica de una institución de carácter privado en una Empresa Social del Estado.

El Artículo 313, en su numeral 6 de la Constitución se establece como una de las competencias de los concejos municipales el de: "Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta." A este numeral desde luego habría que adicionarle la posibilidad de crear Empresas Sociales del Estado, o transformar instituciones de salud de carácter público igualmente en Empresas Sociales del Estado.

En las Leyes 10 de 1990 y 60 de 1993 no se encuentra disposición alguna que otorgue poderes o facultades a los concejos municipales para cambiar la naturaleza de instituciones privadas de salud en Empresas Sociales del Estado.

La Ley 100 de 1993 por su parte, en su artículo 197 dispuso que: “Las entidades territoriales deberán disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de esta ley, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicio de salud con el objeto de adecuarlas a lo dispuesto en este capítulo”.

Es decir bajo el imperio de la Ley 100 de 1993, se facultó a los entes territoriales para reestructurar, o convertir las empresas públicas y descentralizadas de salud en Empresas Sociales del Estado con todas las connotaciones que ello conllevaba, pero nunca a cambiar la naturaleza jurídica de instituciones o fundaciones privadas de salud en Empresas Sociales del Estado.

Finalmente en la Ley 136, tampoco encontramos la posibilidad, atribución o potestad para los concejos municipales para cambiar la naturaleza jurídica de una entidad privada de salud en Empresa Social del Estado.

Sin mayor esfuerzo encontramos entonces un gran problema, que nos permite sin lugar a dudas sostener que el Acuerdo No. 001 de 1991 adolece de un problema de ilegalidad en su expedición, por cuanto en concejo municipal de Túquerres no tenía la competencia para haber cambiado la naturaleza jurídica de la Fundación Hospital San José de Túquerres y transformarla en la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres.

En la expedición del acuerdo aludido se incurrió en extralimitación de poder y se sustentó el acto administrativo en una aparente facultad otorgada por la Constitución, en una abierta y errónea interpretación de la norma, por lo cual los fundamentos de derecho de dicho acuerdo son erróneos y podrían generar la declaratoria de nulidad del acto administrativo previa demanda contra el mismo.

3. REGIMEN DE PERSONAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DE ACUERDO A LA LEY 100 DE 1993

En primer lugar, debemos recordar que la Ley 100 de 1993 creó las Empresas Sociales del Estado como una nueva tipología dentro del catálogo de entidades administrativas del orden descentralizado, que tienen naturaleza, características y especificidades propias, lo cual impide confundirlas con otro tipo de entidades públicas, como es el caso de los establecimientos públicos.

Esta ley, por la cual se creó el sistema de Seguridad Social y se dictaron otras disposiciones, definió en su artículo 194 la naturaleza de las empresas sociales del Estado en la siguiente forma:

“ARTICULO 194.- 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”. La propia Ley 100 de 1993 establece que el objeto de las empresas sociales del Estado es la prestación de servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, o como parte del servicio público de seguridad social.

Estas empresas constituyen, de conformidad con el ordenamiento en vigor, una categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el legislador en virtud de las facultades que le confiere el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Nacional, según el cual corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, crear, suprimir y fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

Es claro que las Empresas Sociales del Estado son entes que no pueden confundirse con los establecimientos públicos y que constituyen una nueva categoría de entidad descentralizada concebida con un objeto específico que la propia legislación ha señalado y que justifica, por razón de los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el legislador, unas ciertas reglas y una normatividad también especial.

La Ley 489 de 1998, al definir en el artículo 38 la integración de la rama ejecutiva del poder público, incluyó dentro de ésta a las Empresas Sociales del Estado, reconociéndoles una categoría diferente a la de los establecimientos públicos. La Ley señala que las aludidas entidades descentralizadas son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa.

El artículo 83 de la Ley 489 de 1998 señala que “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 adicioneen.”

En desarrollo de tal preceptiva, la Ley 100 de 1993 estableció el régimen jurídico de las empresas sociales del Estado. Así, por virtud del artículo 149, el legislador del 93 señaló que “la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará 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 lo prescrito en el artículo 195 de la Ley 100, las Empresas Sociales de salud se someterán al siguiente régimen jurídico previsto en dicha norma y tendrán como objeto “la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social”. Adicionalmente, el artículo 195 señala que “en materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto General de Contratación de la administración pública”.

De conformidad con la norma citada, el régimen de las Empresas Sociales del Estado es especial y, por lo pronto, no coincide con el de las empresas industriales y comerciales en lo que a su objeto legal se refiere, pues el de éstas es el desarrollo de una actividad comercial o industrial mientras el de las primeras es la prestación del servicio público de salud.

Ahora bien, en lo que respecta al régimen laboral de los servidores públicos adscritos a las Empresas Sociales del Estado, el artículo en mención advierte que aquél será el previsto en la Ley 10 de 1990. En efecto, el artículo 195 de la Ley 100 de 1993 indica que “las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990”.

El artículo 26 de la Ley 10 de 1990 señala, al efecto, que la planta de personal de las Empresas Sociales del Estado estará conformada por funcionarios de carrera o de libre nombramiento y remoción, según el caso, a lo cual agrega en su párrafo que “son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones”.

De lo anterior se infiere que, en lo que respecta a la vinculación de servidores públicos a las Empresas Sociales del Estado, se limita a seguir la regulación general aplicada desde 1990 por la Ley 10, ya que reconoce que la asignación de trabajadores oficiales es excepcional y se reserva a personal encargado de desempeñar cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales, siendo los demás servidores empleados públicos, pues éstos son los únicos que pueden ocupar un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional precisó:

Que por virtud de su objeto legal o institucional las Empresas Sociales del Estado deban tener la misma regulación laboral que las empresas industriales y comerciales del Estado, además de que, según la legislación pertinente, es legítimo asignar a los servidores públicos encargados de funciones de mantenimiento y servicios generales la categoría de trabajadores oficiales, reservando para el resto la de empleados públicos¹.

Con lo anterior llegamos a una conclusión evidente, y es que en las Empresas Sociales del Estado solo pueden tener en su planta de personal dos categorías de servidores públicos: Empleados públicos y trabajadores oficiales, los cuales desde luego tendrán su particular forma de vinculación, es decir los empleados públicos mediante relación legal y reglamentaria (nombramiento y acta de posesión), y los trabajadores oficiales mediante contrato individual de trabajo.

No existe ninguna posibilidad de que en una Empresa Social del Estado existan otra clase de servidores diferentes a los enunciados, ni la aplicación de normas de derecho privado para los empleados o trabajadores vinculados a ella.

¹CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-314 de 2004. Referencia: expediente D-4842 demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 18 (parciales) del Decreto N° 1750 de 2003. Magistrado ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá : s.n., 2004.

4. REGIMEN DE PERSONAL DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO 001 DE 2001

En relación con régimen de personal de la Empresa Social del Estado HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES, el artículo 22 del Acuerdo No. 001 del 17 de enero de 2001 estableció que quienes se vinculen a la misma tendrán al carácter de Empleados Públicos o trabajadores Oficiales, ello en los términos del capítulo IV de la ley 10 de 1990, y normas que la sustituyan.

Sin embargo en el párrafo del artículo 22 estableció que "... a partir de la vigencia del presente Acuerdo la planta de personal existente en la Fundación Hospital (sic) San José de Túquerres será transferida por el organismo competente a la Empresa Social del Estado y este a su vez los recibirá en igualdad de condiciones laborales en las que se encuentran actualmente sin perjuicio de continuidad".

De dicho acuerdo existen las correspondientes constancias respecto de los debates surtidos en el Concejo Municipal de Túquerres, el que fue sancionado por la Alcaldesa Municipal de aquél entonces y debidamente publicado, y por lo tanto nació a la vida jurídica y goza actualmente de presunción de legalidad y por tanto debe ser ejecutado y cumplido en todos sus aspectos.

Con base en el expreso mandamiento establecido en el párrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001, se confeccionó y se suscribió el día primero (1º) de marzo del año dos mil uno (2001) por parte del Obispo de la Diócesis de Ipiales, el párroco representante legal de la Fundación Hospital San José de Túquerres, la Alcaldesa Municipal y el Gerente del Hospital San José de Túquerres E.S.E. el "ACTA DE CESION, TRANSFERENCIA Y ENTREGA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA FUNDACION HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES AL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES, EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO" en el cual se consignaron entre otras las siguientes consideraciones:

...SEGUNDA.- Que en el párrafo del artículo veintidós del mencionado acuerdo se establece "A partir de la vigencia del presente acuerdo la planta de personal existente en la Fundación Hospital San José de Túquerres será transferida por el organismo competente a la Empresa Social del Estado y este a su vez lo recibirá en igualdad de condiciones laborales en las que se encuentran actualmente sin perjuicio de continuidad".

TERCERA.- Que mediante resolución número 0275 del 29 de marzo del 2000 se adopta el Plan de Cargos del Hospital San José de Túquerres y el Área de influencia constituida por los Centros de Salud de Yascual y Santander para la vigencia del 1 de Enero al 31 de diciembre del 2000, el cual se modificó mediante resolución número 1339 del 18 de diciembre del 2000 en cumplimiento de la sentencia C-1432 del 23 de octubre del 2000, emanada de la Corte Constitucional, Planta de Personal que por este documento es transferida y deberá ser

incorporada al Hospital San José de Túquerres E.S.E. La Planta de personal transferida consta de 127 cargos de los cuales se encuentran nombrados 126 trabajadores. 99 trabajadores pertenecen al régimen retroactivo de cesantías y 27 al régimen de rentabilidad Ley 50/90. La planta de personal que se transfiere se discrimina en la forma como aparece en el documento anexo a la presente acta, que hace parte de la misma y se incorpora a ella para todos los efectos de Ley.

...QUINTA.- Que en fecha 29 de noviembre del 2000 se suscribe entre los presidentes de los sindicatos ANTHOC y SINTRAHSANJOSE en representación de los trabajadores y de las directivas de la Fundación Hospital San José de Túquerres convención colectiva de trabajo determinando en su artículo tercero : “En caso de transformación, modificación de la naturaleza jurídica y/o cambio de razón social, la planta de personal del mismo se considerará como de trabajadores oficiales y seguirá rigiendo la presente convención colectiva de trabajo”. Que en virtud de lo anteriormente expuesto Monseñor ARTURO CORREA TORO Obispo de Ipiales y el Padre JOSE MIGUEL SANCHEZ ANDINO, Párroco de San Pedro Apóstol de Túquerres en su condición de CESIONARIOS en plenitud de sus facultades físicas y mentales sin que concurra causal de impedimento o inhabilidad, debidamente facultados determinan por este documento CEDER Y/O TRANSFERIR la Planta de Personal vinculada dentro del plan de cargos vigente con corte a 31 de Diciembre del 2000 de la Fundación Hospital San José de Túquerres a favor del HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES, EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO por otra parte, la Doctora GLORIA AMPARO BOLAÑOS BASANTE, en su condición de Alcaldesa Municipal de Túquerres y el Doctor LEOPOLDO VICIENTE ARCINIEGAS MARTINEZ, en su calidad de GERTENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES, EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO, manifiestan que ACEPTAN LA TRANFERENCIA de la Planta de Personal vinculada dentro del Plan de Cargos vigente con corte a 31 de Diciembre del 2000 de acuerdo con las condiciones laborales y administrativas previamente establecidos y en los términos mencionados en este documento. Que el presente documento hará parte integral del documento mediante el cual se realiza la cesión y/o donación de los muebles e inmuebles de la Fundación Hospital San José de Túquerres al Hospital San José de Túquerres, Empresa Social del Estado. Con respecto al pasivo prestacional relacionado con las Cesantías del personal vinculado con corte a 31 de diciembre de 1993 se encuentre incluido dentro del pasivo prestacional, reconocido por el Ministerio de Salud, pendiente de su desembolso una vez se suscriban los contratos de concurrencia. A partir del 1 de enero de 1994 la Fundación Hospital San José de Túquerres viene realizando las apropiaciones anualmente de las cesantías de sus trabajadores, siendo consignadas en el fondo de Pensiones Horizonte, será responsabilidad del Hospital San José de Túquerres E.S.E. realizar los aportes adicionales con el objetivo de cubrir los valores por concepto de retroactividad de sus trabajadores.

Sin lugar a dudas, el párrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001, es muy desafortunado, en cuanto posibilitó una evidente violación de la normatividad legal, en consideración a que permitió la transferencia de unos trabajadores pertenecientes a fundación privada a una Empresa Social del Estado, respetándose su carácter, es decir “trabajadores privados” y a quienes se les aplicaría el Código Sustantivo del Trabajo y la Convención Colectiva de Trabajo de la cual venían gozando en la entidad cedente.

Lo correcto y adecuado debió ser que la creada Empresa Social del Estado, incorporara a los trabajadores de la fundación, ya sea como empleados públicos o trabajadores oficiales, dependiendo de las actividades desempeñadas en la entidad cedente, ciñéndose estrictamente a lo preceptuado por el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, y artículo 26 de la Ley 10 de 1990.

5. INCORPORACION DE LOS TRABAJADORES A LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES

En relación con la incorporación del personal a la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres existen dos momentos con dos diferentes connotaciones, por lo cual se detallarán por separado.

5.1 PRIMERA INCORPORACION

Como se manifestó en anterior capítulo, en relación con el personal, el Acuerdo 001 de 2001 dispuso:

ARTICULO VEINTIDOS.- RÉGIMEN DE PERSONAL: Las personas que se vinculen a "La Empresa" tendrán carácter de empleados públicos o trabajadores oficiales, en los términos establecidos en el Capítulo IV de la Ley 10 de 1990, y demás disposiciones que la reforman, modifiquen, adicionen o sustituyan, entendidos éstos últimos como aquellos que desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales en el Hospital San José de Túquerres - Empresa Social del Estado.

PARÁGRAFO. A partir de la vigencia del presente acuerdo la planta de personal existente en la Fundación Hospital San José de Túquerres será transferida por el organismo competente a la Empresa Social del Estado, y éste a su vez lo recibirá en igualdad de condiciones laborales en las que se encuentran actualmente sin perjuicio de continuidad².

En cumplimiento del citado acto administrativo, la misma Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres E.S.E. expidió el Acuerdo No. 002 de abril 25 de 2001, "POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DEL HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES -EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - ESE". El Capítulo VII del mencionado Acuerdo regula el régimen de personal y otros aspectos de la administración de personal del Hospital. Uno de tales aspectos es el relacionado con la clasificación de los servidores.

En efecto, el Artículo 51, se refiere al régimen de carrera administrativa, según el cual la Empresa adopta el régimen de Carrera Administrativa y se ajustará a lo dispuesto en la Ley 443 de 1998 (ahora Ley 909 de 2004) y las demás disposiciones legales que las reglamenten, complementen, modifiquen o adicionen.

El Parágrafo del Artículo 51 advierte lo siguiente: "El personal que se transfiera a la Empresa Social del Estado, será incorporado a esta, con todos los derechos de que gozaban en la entidad ceden te".

² TUQUERRES. CONCEJO MUNICIPAL. Acuerdo 001 de 2001. Túquerres : El Concejo, 2001.

Para cumplir con lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo 22 antes mencionado, se suscribió el día primero (1°) de marzo de 2001 entre las partes, a saber: Patrono y Representante Legal de la Fundación San José de Túquerres, Alcaldesa Municipal de Túquerres y Gerente de la nueva Empresa Social del Estado, el "ACTA DE CESION, TRANSFERENCIA Y ENTREGA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA FUNDACIÓN HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES AL HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES, EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO". En este documento en la SEGUNDA de las consideraciones se dejó constancia de lo expresamente previsto por el Parágrafo del Artículo veintidós mencionando, también, la existencia de una convención colectiva de trabajo previamente existente entre la Empresa Cesionaria Fundación Hospital San José de Túquerres y los sindicatos ANTHOC y SINTRAHSANJOSE, y la Empresa Social del Estado aceptó la cesión del personal con esa particular circunstancia.

Luego en la consideración TERCERA de la citada Acta se señala claramente que la nueva Empresa Social del Estado adopta el Plan de Cargos del Hospital San José de Túquerres y el área de influencia constituida por los Centros de Salud de Yascual y Santander para la vigencia del 1° de enero a 31 de diciembre de 2000, contenido en la Resolución N. 0275 del 29 de marzo de 2000, la cual es modificada mediante Resolución No. 1339 del 18 de diciembre de 2000. La Planta de personal transferida constó de 127 cargos.

Como quiera que los trabajadores de la Fundación Hospital San José de Túquerres ostentaban la condición de trabajadores de carácter privado, desde luego y con base en los actos administrativos dictados para la Empresa Social del Estado, no hubo necesidad de clarificar su condición en la nueva empresa, y por tanto no fue necesario dictar actos administrativos de vinculación, y en tal sentido siguieron rigiendo tanto los contratos como las cláusulas convencionales que venían beneficiando a los trabajadores respecto de la empresa cedente.

No obstante lo anteriormente enunciado, el 18 de marzo de 2005 se suscribió entre el Hospital San José de Túquerres E.S.E. y los sindicatos ANTHOC y SINTRAHSANJOSE un ACUERDO REGLAMENTARIO DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO, firmada el 29 de noviembre del año 2000 entre la Fundación Hospital San José y los mencionados sindicatos, en el que se ratificó los derechos y beneficios adquiridos convencional y legalmente para los trabajadores vinculados antes de la transformación de la Fundación Hospital San José de Túquerres en Empresa Social del Estado.

Una revisión atenta de la convención Colectiva de Trabajo del año 2000 y el Acuerdo Reglamentario de la misma del año 2005- suscrita entre las partes, indica como se dijo anteriormente que la nueva Empresa Social del Estado, aceptó respetar los derechos y beneficios adquiridos antes de la transformación de la Fundación Hospital San José en Hospital San José de Túquerres E.S.E., los cuales se mantendrían vigentes en las mismas condiciones pactadas en la Convención Colectiva de Trabajo del 29 de noviembre de 2000 y reconocida por el Acuerdo No. 001 del 27 de enero de 2001, expedido por el Concejo Municipal de Túquerres,

En el Artículo 2 del mencionado Acuerdo Reglamentario se establece el campo de aplicación, según el cual el Acuerdo se aplicaría a toda la planta de personal existente en el Hospital San José de Túquerres E.S.E., transferido de la Fundación Hospital San José al Hospital San José de Túquerres E.S.E. Luego en el mismo artículo se procedió a colocar tres (3) columnas, la primera referida a los “apellidos y nombres” de las personas beneficiarias del Acuerdo en su condición de personal transferido, que según el citado Acuerdo tienen la calidad de trabajadores particulares; pues así lo aceptó la administración. La segunda, se refiere a los cargos y la tercera a la cédula de ciudadanía.

Como producto de la inclusión del párrafo del Artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001, de manera irregular en mi concepto, los actos administrativos dictados posteriormente siguieron la misma ruta de ilegalidad. En los estatutos de la Empresa Social del Estado se plasmó nuevamente tal irregularidad, y aún mas grave cuando se efectuaron pactos convencionales con la organización sindical que representaba a los trabajadores con lo cual se dio una aparente legitimidad para que fueran siguiendo considerados como “trabajadores privados”, que como he expresado no cabe dentro de una Empresa Social del Estado.

5.2 SEGUNDA INCORPORACION

El Congreso Nacional expidió la Ley 909 de 2004, por medio de la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, por lo cual, la Gerencia del Hospital San José de Túquerres E.S.E., suscribió contratos de prestación de servicios en el mes de mayo de 2006 con dos profesionales del Derecho, cuyo objeto fue definir la naturaleza jurídica del vínculo de los servidores de esa entidad, como trabajadores de naturaleza privada, o como servidores de naturaleza pública, su obligación de concursar o no, y el régimen de derecho privado o público aplicable ante un eventual proceso de reorganización administrativa.

Los profesionales del derecho contratados, produjeron por separado dos conceptos diametralmente diferentes en sus apreciaciones: El primero determinó la no posibilidad de existencia en una Empresa Social del Estado de trabajadores con naturaleza privada, sino simplemente empleados públicos y trabajadores oficiales, y en tal sentido aconsejó la inaplicación de las normas que hubieren definido para el Hospital derechos en ese sentido. El segundo, en una interesante exposición sustentó con argumentos históricos, que dada la particularidad del caso si era posible que en una empresa como el Hospital San José de Túquerres, transformada en una Empresa Social del Estado se puede válidamente presentar la coexistencia de empleados públicos, trabajadores oficiales, y trabajadores con características de "particulares" o "privados" con plena aplicabilidad de las normas laborales ordinarias y sujetos del derecho laboral ordinario.

De todas maneras, y como se expondrá en el próximo capítulo, las dos opciones jurídicas planteadas por los profesionales del derecho a mi juicio fueron desacertadas y en tal razón generaron una situación que es objeto de cuestionamiento y demandas administrativas.

Lo cierto es que la Gerencia del Hospital, ante las dos opciones que se plantearon por los profesionales del derecho, decidió acoger la que propugnó por la inaplicabilidad de las normas que habían definido situaciones jurídicas particulares y concretas de los trabajadores transferidos de la Fundación a la Empresa Social del Estado transformada, y en tal sentido decidió aplicar la Ley 909 de 2004 y el Decreto 785 de 2005, para quienes desempeñases empleos considerados de carrera administrativa, y la Ley 6 de 1945 y Decreto 2170 de 1946 para los servidores que ocupasen empleos de mantenimiento y servicios generales, quienes por disposición de la Ley 10 de 1990, se consideran trabajadores oficiales.

En consecuencia de ello se expidió por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado los siguientes Acuerdos:

- 1) Acuerdo No. 84 del 16 de marzo de 2006, por medio del cual se modifican las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del Hospital San José de Túquerres E.S.E. para la vigencia 2006.
- 2) Acuerdo No. 85 del 16 de marzo del 2006 por medio del cual se modifica la Planta de Personal y las asignaciones civiles de los empleos del Hospital San José de Túquerres E.S.E. para la vigencia de 2006, el cual fue modificado por el Acuerdo No. 089 del 15 de junio de 2006.
- 3) Acuerdo No. 86 del 16 de marzo de 2006 por medio del cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Hospital San José de Túquerres E.S.E.
- 4) Finalmente la Junta Directiva dicta el Acuerdo No. 90 del 30 de Junio de 2006 por medio de la cual se incorporan los funcionarios a la planta de cargos existente en el Hospital San José de Túquerres E.S.E., relacionando en dicho acto administrativo todos y cada uno de los nombres y demás datos de los funcionarios afectados con la orden de incorporación, ya sea como empleados públicos o como trabajadores oficiales.

Al expedirse estos actos administrativos la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres en la práctica desconoció el Parágrafo del Artículo 22 del Acuerdo No. 001 del 17 de enero de 2001, emanado del Concejo Municipal de Túquerres que estableció derechos subjetivos respecto de los trabajadores que fueron transferidos de la Fundación Hospital San José de Túquerres ya transformada en Empresa Social del Estado.

El Acuerdo No. 90 del 30 de junio de 2006, incorporó unos funcionarios a la planta de cargos existente en el Hospital San José de Túquerres, expedido por la Junta Directiva del citado Hospital. De dicho Acuerdo resultan de especial relevancia para el caso los siguientes aspectos:

- a) El ARTICULO PRIMERO" incorpora un número plural de cargos de distintas categorías y grados de la planta de personal de la Entidad vigente hasta este momento, incluidos los cargos

de empleados públicos de período, empleados públicos de libre nombramiento y remoción y empleados públicos de carrera administrativa.

b) El ARTICULO SEGUNDO del mencionado Acuerdo incorporó a la planta de cargos del Hospital los trabajadores oficiales.

c) Los ARTÍCULOS TERCERO y CUARTO establecieron que las asignaciones salariales de cada cargo para la vigencia 2006, corresponderán a las escalas de remuneración según el nivel y grado aprobados por la Junta Directiva mediante Acuerdo No. 084 del 16 de marzo de 2006 y para efectos de lo anterior, la Oficina de Recursos Humanos comunico mediante Oficio a cada uno de los Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales la incorporación a la respectiva planta de cargos.

El Gerente y el Jefe de Recursos Humanos del Hospital San José de Túquerres E.S.E. mediante sendos oficios de fecha 13 de julio de 2006, les informaron a empleados y trabajadores, que en aplicación del Acuerdo No. 90 del 30 de junio de 2006, expedido por la Junta Directiva de la Empresa, fueron incorporados a la Planta de Cargos de la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres, con lo cual quienes desempeñasen cargos de carrera administrativa debían necesariamente someterse a concurso público de méritos, ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil con base en la Ley 909 de 2004 y Decreto 785 de 2005 y por obvias razones sus vínculos ostentaban ya el carácter de provisionales, sin ningún fuero de estabilidad, el que podrán adquirir si superan las pruebas adoptadas. Los cargos propios de trabajadores oficiales desde luego estarían sujetos a la firma de los respectivos contratos individuales de trabajo con plena aplicación de los periodos presuntivos de que habla la Ley 6ª de 1945 y su Decreto Reglamentario 2127 de 1946.

Es de resaltar que en el Acuerdo 90 del 30 de junio de 2006, no se ordenó legalizar la incorporación de los empleos públicos de carrera administrativa mediante la respectiva acta de posesión, ni tampoco se ordenó legalizar los contratos individuales de trabajo a quienes ostentasen la condición de trabajadores oficiales, lo cual constituye una importante omisión que puede tener efectos jurídicos.

Desde luego que los trabajadores afectados con la decisión contenida en el mencionado acuerdo, no han aceptado la incorporación en los términos expuestos, por lo cual han conferido poder a profesionales del derecho para entablar la respectiva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Acuerdo 90 de 2006 emanado de la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres, Empresa Social del Estado, con lo cual seguramente será declarada la nulidad, por cuanto en su expedición se cometieron errores protuberantes de interpretación de las normas, situación que expondré mas adelante.

6. ANALISIS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL Y POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL HOSPITAL SAN JOSE DE TUQUERRES E.S.E.

6.1 SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CREADORES DE SITUACIONES PARTICULARES Y CONCRETAS.

Como quiera que el párrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Túquerres de modo concreto estableció derechos respecto a los trabajadores que venían prestando sus servicios a la Fundación Hospital San José de Túquerres y se incorporaron a la Empresa Social del Estado del Orden Municipal, claramente determinables, nos lleva necesariamente y de manera muy breve a repasar la Teoría de los Actos Administrativos y concretamente la clasificación de los mismos, entre los actos administrativos generales y los actos administrativos de carácter particular o subjetivo y los actos administrativos mixtos, identificando concretamente ante que clase de acto administrativo estaríamos en relación con el acuerdo 001 de 2001 y específicamente con el párrafo único del artículo 22.

En primer lugar, los actos administrativos de carácter general o también llamados actos regla, reglamentos o actos reglamentarios, son los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, no relacionada con alguna persona o cosa determinada; en segundo lugar, el acto administrativo particular o subjetivo es el que tiene como destinatario personas o cosas individualmente identificadas, por ello son los que crean, modifican, extinguen o afectan situaciones jurídicas personales, individuales o concretas. Por lo tanto, siempre que los beneficiados o los afectados por el acto estén nominalmente identificados, individualizados, el acto es particular, independientemente del número de personas afectadas o beneficiadas. Y en tercer lugar, los actos administrativos mixtos son los que contienen simultáneamente decisiones con efectos generales y con efectos particulares o concretos. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la existencia de los actos administrativos mixtos, hasta tal punto que cuando en un acto administrativo nominativamente no se señala los destinatarios, pero se encuentran datos para determinarlos no por ello se trueca en acto regla.

Descendiendo al caso que nos ocupa, se observa claramente que se concretan derechos frente a trabajadores perfectamente determinables, nada menos que los trabajadores que venían prestando sus servicios a la Fundación San José de Túquerres y se incorporan a la Empresa Social del Estado del Orden Municipal, del modo indicado en hechos anteriores. Respecto a tales trabajadores surgen actos subjetivos y por lo mismo se crean situaciones individuales y concretas.

Dada la naturaleza del acto subjetivo creador de situaciones particulares y concretas la Empresa Social del Estado citada, no podía inaplicar el párrafo único del artículo 22 del acuerdo 001 de 2001 del Concejo Municipal de Túquerres, dando preferencia a la Constitución Política en los términos a que se refiere el artículo 4, porque la Corte Constitucional sobre el

punto específico ha inadmitido la posibilidad de que la Administración acuda a la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar actos administrativos subjetivos, tal como lo advierte la Sentencia SU - 544 de 2001³. Tampoco a la mencionada Empresa Social del Estado le era dable inaplicar el parágrafo del artículo 22 del citado Acuerdo Municipal, acudiendo a la llamada excepción de ilegalidad, porque como se anotó anteriormente, esta figura es de resorte exclusivo del Juez Administrativo, como se desprende de la lectura de la Sentencia C – 037 de la H. Corte Constitucional con efecto *erga omnes* y alcance de cosa juzgada en los términos del artículo 243 de la Constitución Política.

El acuerdo No. 001 de 2001, expedido por H. Concejo Municipal de Túquerres, es un acto administrativo de carácter mixto de acuerdo a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, porque contiene simultáneamente decisiones con efectos generales y con efectos particulares y concretos, que para nuestro caso y de la revisión del Acta de Cesión, Transferencia y Entrega de los Funcionarios de la Fundación San José de Túquerres al Hospital San José de Túquerres Empresa Social del Estado del 1° de marzo de 2001 y de la Resolución No. 1339 del 18 de diciembre de 2000, mediante la cual se estableció el plan de cargos del mencionado Hospital, se infiere claramente que se creó unas situaciones jurídicas de carácter particular y concreta, creando derechos frente a trabajadores perfectamente determinables, que para efecto de su revocatoria directa se debe cumplir con las exigencias del artículo 73 del C. C. A.

En efecto, el acuerdo No. 001 de 2001, previo un estudio atento y detenido de las hojas de vida de los trabajadores que venían prestando sus servicios a la Fundación Hospital San José de Túquerres y se incorporaron a la Empresa Social del Estado del Orden Municipal permitió establecer concretamente la situación laboral de cada uno de ellos, decidiendo a la postre incorporarlos sin solución de continuidad en la nueva planta de cargos.

El acuerdo 90 de 30 de junio de 2006, emanado de la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres, decidió en la práctica modificar parcialmente el Acuerdo No. 001 de 2001 del Concejo Municipal de Túquerres, y por tanto resultaría nulo, porque según el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo los actos administrativos mediante los cuales hubiesen sido creadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o reconocido derechos de igual categoría, como el Acuerdo No. 001 de 2001, no podía ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito de sus titulares. En otras palabras, el Acuerdo No. 90 de 2006 no solo se limitó a hacer una modificación parcial del Acuerdo 001 de 2001, sino que se trató de una verdadera revocatoria directa disfrazada, la cual es ilegal teniendo en cuenta que se trató de un acto administrativo de carácter particular y concreto en lo que respecta a los trabajadores afectados, de acuerdo al parágrafo único *ibidem*, y que por ser norma de superior jerarquía que se encuentra vigente y no puede ser inaplicada, por cuanto la excepción de ilegalidad es de exclusivo resorte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal como lo

³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU - 544 de 2001, Magistrado ponente: Dr. Eduardo Montealegre. Bogotá : s.n., 2001.

advierte la Corte Constitucional al establecer la tesis que la ***inaplicación de un acto por excepción de ilegalidad es una prerrogativa que solo tiene el juez administrativo***⁴.

En efecto, en el caso que nos ocupa, una corporación de menor jerarquía como lo es la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres E.S.E., dejó de aplicar el acuerdo No. 001 del 17 de enero de 2001, expedido por el Concejo Municipal de Túquerres., corporación administrativa de origen popular de superior jerarquía a la Junta del Hospital sin tener competencia para ello, por lo que se estima que esta situación será debatida necesariamente en estrados judiciales con gran posibilidad de declararse la nulidad del acuerdo 90 de 30 de junio de 2006.

6.2 SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Antes de adentrarnos en el meollo del problema, es necesario en el caso *sub examine* tener en cuenta antes que todo, el principio medular o fórmula política que guía el nuevo "Constitucionalismo Colombiano" y que debe observarse por todos los servidores públicos en cumplimiento y desarrollo de sus funciones, me estoy refiriendo a la cláusula del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional Colombiana en varias jurisprudencias ha precisado claramente el contenido y alcance del concepto de Estado Social de Derecho previsto como principio fundamental en el art. 1° de la Constitución Política de 1991.

La Corte ha reconocido que ante todo, se está frente a un Estado de Derecho; esto es importante resaltarlo, habida cuenta de que el Estado Social de Derecho significa adicionar o complementar la vieja forma del Estado. La Corte Constitucional, tuvo la ocasión de dejar establecido que: "Colombia, como Estado de Derecho, se caracteriza porque todas sus competencias son regladas (arts. 3, 6 y 123, Constitución). Por Estado de Derecho, se debe entender el sistema de principios y reglas procesales según las cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protege y realizan los derechos del individuo. Surgen entonces el derecho de defensa del individuo frente al Estado"⁵.

En tal orden de ideas, en todo Estado que se catalogue como de derecho debe consagrar y respetar el principio de legalidad, según el cual toda la actuación de la Administración y de sus servidores públicos debe ceñirse a la Constitución, a la ley y al reglamento. Son expresión del citado postulado en la Ley Fundamental los artículos 3, 6, 121, 122, 123, 230, entre otros.

El principio de legalidad es una limitación del poder de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial.

Sobre el principio de legalidad, el doctor Jaime Vidal Perdomo, expresa lo siguiente:

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. .Sentencia C - 037 de enero 26 de 2000. Magistrado ponente : Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá : s.n., 2000.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 22 de mayo de 1992. Bogotá : s.n., 1992.

En el derecho moderno se considera que la actividad de la Administración debe estar permanentemente sujeta al ordenamiento jurídico, esto es, que las normas que ella expida y los actos que realice no vayan en contra de las reglas jurídicas superiores. Este fenómeno jurídico - político se conoce con el nombre de "Principio de Legalidad" y esta última palabra que lo define se toma no en el sentido específico del acto del Parlamento o del Congreso, sino de acto jurídico, cuyo cumplimiento se impone a la autoridad administrativa, cualquiera que sea su autor. La consecuencia que se deriva de la existencia de ese principio es la que la violación del orden jurídico por un acto de la administración puede dar lugar a su anulación por el juez que ejerce el control legal⁶.

Las normas anteriormente citadas nos enseñan que la actividad de la Administración (Hospital San José de Túquerres E.S.E.) y de sus servidores públicos deben estar sujetos al ordenamiento jurídico, en otras palabras, las normas que ella expida y los actos que realice no vayan en contra de las reglas jurídicas superiores, so pena de ser anulados en caso de violación del orden jurídico por el juez que ejerce el control de legalidad.

Lo antes expuesto, permite afirmar que todo el procedimiento administrativo en materia de reorganización institucional con miras a la aplicabilidad del Sistema de Carrera Administrativa, regulado por la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, es una competencia estrictamente reglada y no discrecional, pues en un aparte de las conclusiones de la consultoría contratada para adelantar el proceso de la reorganización administrativa del Hospital, el contratista recomienda inaplicar las normas que establecen los derechos y beneficios adquiridos convencional y legalmente por los trabajadores que fueron incorporados a la E.S.E y quienes en forma posterior se vincularon a ella siempre que ocupen cargos que se encuentren clasificados conforme a la ley, bajo la categoría de provisión para empleados públicos. Razón por la cual es necesario estudiar la figura de excepción de ilegalidad de los actos administrativos.

6.3 APLICACIÓN DE LA EXCEPCION DE ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Sobre este tema, se ha considerado traer a colación, la sentencia de la Corte Constitucional, No. C-037 de 26 de enero de 2000⁷.

La mencionada sentencia tiene importantísimos argumentos de los cuales podemos extraer una conclusión preliminar, y es que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico

⁶ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, 10 ed. Bogotá : Temis, 2001. p.173.

⁷CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.. Sentencia C-037 de 26 de enero de 2000, Expediente D 2441. Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá : s.n., 2000.

superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Con la expedición del acuerdo No. 90 de 2006 por parte de la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres E.S.E., se ha violado el artículo 238 de la Constitución al ignorar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la única facultada para despojar de eficacia a los actos administrativos.

Los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, es decir que se presumen ajustados a derecho y son obligatorios para sus destinatarios aún en contra de su voluntad, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal y como lo indica el artículo 238 Superior, se pronuncie definitivamente declarando su nulidad, u ordene la suspensión provisional de sus efectos.

Así lo manifiesta el Código Contencioso Administrativo, que en su artículo 66 manifiesta expresamente:

Artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional,
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho,
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos,
4. cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto,
5. Cuando pierdan su vigencia.

De lo anterior es fácil de concluir que, en tanto que los actos administrativos no se encuentren anulados o suspendidos, dichos actos deben ser aplicados, vale decir, obedecidos tanto por los particulares como por la administración. Así lo ha manifestado en términos similares el Consejo de Estado⁸. Y es que nuestro ordenamiento jurídico supone una jerarquía normativa

⁸CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia de Junio 13 de 1997. Exp. 7985. Consejero ponente Dr., Germán Ayala Mantilla. Bogotá : s.n., 1997.

que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras.

El artículo 4° de la Constitución expresa:

"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"

Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso -administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley.

Adentrándonos aún mas en el tema, debemos decir en consonancia con el pensamiento de la Corte Constitucional, que la Constitución Política consagra, además, una jerarquía entre distintas clases de leyes. Del texto constitucional se desprende entre otras, la existencia de leyes estatutarias, orgánicas, marco y ordinarias, dándose entre estas categorías, cierta relación de subordinación por lo cual aparte de ser objeto de un control previo de constitucionalidad, solo pueden ser modificadas, reformadas o derogadas por otras del mismo rango, tal como con lo establece el artículo 153 de la Constitución, lo que revela su supremacía frente a las leyes ordinarias. Es evidente entonces la existencia de una jerarquía de normas que emana de la propia Constitución.

En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes u otros servidores del municipio), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas.

Dentro de la amplia gama de actos administrativos de contenido normativo, que incluye las varias categorías decretos, resoluciones, reglamentos, órdenes, etc., la Constitución no prevé explícitamente una relación de supremacía, aunque ella podría deducirse, de conformidad con un criterio orgánico, por la jerarquía de las autoridades que las profieren, ésta sí señalada por la Constitución; o de conformidad con un criterio material, atendiendo a su contenido, para indicar que aquellas normas que desarrollan o implementan otras, o las refieren a situaciones particulares, se someten a las que pretenden desarrollar. De igual manera, la Carta omite indicar el orden de prelación entre los actos administrativos emanados de la Administración y los proferidos por los entes autónomos e independientes.

Así las cosas, forzoso es concluir que aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente.

La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

En el asunto relativo a la jerarquización normativa que emana de la Constitución, La Corte Constitucional en Sentencia C-131 de 1993 ha sostenido lo siguiente:

No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución⁹.

El orden jerárquico que emana de la Constitución, a pesar de no impedir la penetración de los principios constitucionales en todas las dimensiones del quehacer judicial, da soporte a la existencia de la excepción de ilegalidad, pero sin embargo, su aplicación o invocación no pueden ser generales, ni la obligatoriedad de los actos administrativos normativos ha sido

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-131 de 1993. Magistrado ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá : s.n., 1993.

dejada por el constituyente al libre examen de las autoridades y los particulares. Tal facultad de inaplicar actos administrativos contrarios a las normas superiores, se reserva a la jurisdicción contencioso administrativa. A esta conclusión ha llegado la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, cuando manifestó entre otras cosas lo siguiente:

En primer lugar, porque tratándose de una excepción al principio de aplicabilidad y obligatoriedad de normas jurídicas, la misma debe ser de interpretación restringida. En efecto, la aplicación analógica debe desecharse cuando la disposición que se pretende extender contiene una excepción a la norma general, pues en este caso es la norma general y no la excepción lo que debe ser aplicado. En el caso presente, la norma general — de rango constitucional — es el principio de obligatoriedad del ordenamiento jurídico, el cual es consustancial a la noción misma de Estado de Derecho, pues justamente lo que distingue las normas jurídicas de los demás sistemas normativos, es esta característica de ser de imperativa observación por parte de sus destinatarios¹⁰.

Siendo entonces que todo el soporte de la eficacia del ordenamiento jurídico radica en el principio de obligatoriedad del mismo, los casos excepcionales en los cuales los particulares o las autoridades pueden inaplicar las normas o las disposiciones de las autoridades, no pueden ser deducidos analógicamente. Si bien frente a la supremacía de la Constitución ella misma incluye cláusulas abiertas como las contenidas en los artículos 4° y 91 superiores, que indican que en todo caso de incompatibilidad entre su texto y las normas inferiores debe dársele aplicación preferente a aquel, esta misma posibilidad de inaplicación directa y extrajudicial no está contemplada para el caso de desconocimiento, no ya de la Constitución, sino de cualesquiera otras normas de la jerarquía normativa. En cambio, diversos textos superiores si refrendan el principio de obligatoriedad de las normas y de las disposiciones proferidas por las autoridades competentes, como lo son, por ejemplo, el artículo 95 que enumera entre los deberes de los las personas residentes en Colombia el acatar la Constitución y las leyes y el respetar a las autoridades legítimamente constituidas, lo cual evidentemente, incluye el acatamiento a sus disposiciones.

La Corte encuentra que es de rango constitucional la existencia de una jurisdicción especializada en la preservación del principio de legalidad en la actuación administrativa. Los artículos 236 a 238 atribuyen, en efecto, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dicha función, la cual debe ejercerse en los términos que señale la ley.

la Corte ha concluido en los fallos enunciados que no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre

¹⁰CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000. Bogotá : s.n., 2000.

la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador.

Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la vigencia y efectividad del orden jurídico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultaría en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien común. En cambio, dejar a la competencia de la jurisdicción contenciosa la definición sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aún de pedir su suspensión provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía» se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad.

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio.

Tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían incluso ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Con lo expuesto anteriormente es procedente concluir que bajo ningún pretexto le era dable a la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres inaplicar el parágrafo del artículo 22 del acuerdo No. 001 de 2001, por cuanto se trata de un ente de decisión de inferior categoría o subordinado al Concejo Municipal de Túquerres, y por otro lado un Acuerdo de la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado jamás puede violentar un Acuerdo emanado regularmente del Concejo Municipal.

Así el parágrafo del artículo 22 del acuerdo 001 de 2001 sea ilegal en cuanto violaría lo dispuesto en el artículo 195 de la ley 100 de 1993 y artículo 26 de la Ley 10 de 1990, bajo ningún aspecto era dable que sea inaplicado por excepción de ilegalidad por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado.

Lo correcto debió ser que el Municipio a través del alcalde municipal demandara parcialmente el acto administrativo para lograr la anulación del parágrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001.

Es mas, a la misma Empresa Social del estado Hospital San José de Túquerres, a través de su gerente también le era posible demandar la nulidad de la norma cuestionada, con lo cual y una vez fuera del ordenamiento jurídico, proceder a la incorporación de los empleados y trabajadores de la fundación, ya sea como empleados públicos o trabajadores oficiales. Obviamente para los empleados públicos de carrera administrativa les era obligatorio el concurso público de méritos establecido en la Ley 909 de 2004.

6.4 LA INSTITUCIÓN DE LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos adoptan diversas formas: Decretos, Resoluciones. Acuerdos, Ordenanzas, Circulares, Ordenes, todas las cuales de dan a nivel nacional, departamental y municipal. Unas son de carácter o efecto generales, otros de carácter o efectos particulares, individuales.

El acto administrativo general, es aquel acto jurídico administrativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas impersonales, absolutas y generales. Los generales se refieren a personas indeterminadas, como son: de ordinario los Decretos Reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional, las Ordenanzas expedidas por las Asambleas Departamentales, los Acuerdos expedidos por los Concejos Municipales, los Decretos y Resoluciones de los Alcaldes y Gobernadores, entre otros

Los actos administrativos particulares son aquellos que generan situaciones jurídicas individuales, personales y concretas, como por ejemplo, las autorizaciones, licencias, permisos, resoluciones, etc.

En tal orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia colombiana sobre el concepto de acto administrativo particular o subjetivo informa lo siguiente:

- a) Es el que tiene como destinatario personas o cosas individualmente identificadas, por ello son los que crean, modifican, extinguen o afectan situaciones jurídicas personales, individuales o concretas. Por lo tanto, siempre que los afectados por el acto estén nominalmente identificados, individualizados, el acto es particular, independientemente del número de personas afectadas; de suerte que lo es el que comprende a un empleado o a un habitante de un determinado municipio, como el que cobija a todos los empleados de una entidad o a un grupo de habitantes de una localidad, si aparecen determinados por su respectiva identificación como afectados por el acto. V gr. En relación con los empleados, lo es tanto el que contiene la remoción de uno de ellos, como el acto mediante el cual se le reubica a todos en la planta de personal debido a una reestructuración de la misma¹¹.

¹¹BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Bogotá : Librería del Profesional, 2001. p, 86-87.

"b) El carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos están efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación"¹².

La revocabilidad es un principio de derecho público que rige para los actos administrativos generales, impersonales y abstractos, los cuales pueden ser suprimidos del mundo del derecho por el mismo agente u órgano que los expidió.

Generalmente no procede la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin embargo, de manera excepcional si, cuando se cumplan los requisitos previstos en el art. 73 del C. C. A.

En ese contexto se tiene entonces, que de conformidad con las normas contenidas en los arts. 69 a 74 del C. C. A. (Decreto Ley 01 de 1984, modificado por el Decreto Ley 2304 de 1989), uno de los mecanismos de control por vía administrativa (autocontrol) de los actos administrativos es el de procedimiento de la llamada "revocatoria directa", instituido por el legislador para brindarle a la administración pública la posibilidad de revisar y autocontrolar sus propios actos y decisiones, en orden a corregir los yerros en que hubiese podido incurrir al dictar un determinado acto administrativo, esto es, para corregir los vicios de legalidad que hubiere podido cometer la administración al proferir un determinado acto administrativo, y, de esa manera preservar y hacer efectivo el respeto de los derechos de los administrados y los mandatos constitucionales que deben gobernar la actuación de toda autoridad pública.

Así entonces, de conformidad con lo dispuesto en el art. 69 del C. C. A., los actos administrativos deben ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o la ley;
- 2) Cuando no estén conforme con el interés público o social, o atenten contra él;
- 3) Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona .

Ahora bien, en cuanto tiene que ver con la OPORTUNIDAD PARA SU INTERPOSICIÓN O EJERCICIO, el art. 71 del C. C. A establece lo siguiente:

"ARTICULO 71.- OPORTUNIDAD, la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con los actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Auto de la Sala Unitaria del 11 de marzo de 1994. Expediente 2756. Consejero ponente, Dr. Libardo Rodríguez. Bogotá : s.n., 1994..

contenciosos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda" (negrilla fuera de texto).

El art. 73 del Código Contencioso Administrativo, consagra la revocación de actos de carácter particular y concreto, al respecto dispone:

"Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que incidan en el sentido de la decisión".

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han pronunciado sobre **la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto**; para efectos del presente trabajo, destacamos los siguientes extractos de sentencia:

a) Consejo de Estado, Sentencia de mayo 6 de 1992.

Obviamente solo en el caso de los actos provenientes del silencio administrativo positivo, cuando se dan las causales contempladas en el art 69 del CCA y cuando el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto, puede revocarse directamente sin su consentimiento expreso y escrito, no cabe este proceder, cuando la administración simplemente ha incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación el titular del derecho. En este caso estará obligada a demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo¹³.

b) Corte Constitucional, Sentencia T-347 de agosto 3 de 1994.

"Es cierto que según el inciso 2° del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, pero esta norma debe ser entendida en el sentido que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia de mayo 6 de 1992. Magistrada ponente, Dra. Clara Forero de Castro. Bogotá : s.n., 1992.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son evocables por ésta sino en los términos ya indicados (art 73, inciso 1° del C. C. A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149, inciso 1° del C.C.A.) pero no podrá revocarlo directamente ¹⁴.

c) El Tribunal Constitucional Colombiano en Sentencia SU - 544 de 2001, acerca de la **tutela y la revocación de los actos administrativos**, advierte lo siguiente:

Razones de seguridad jurídica y respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo ¹⁵.

Con la expedición del acuerdo No. 90 de 2006 la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres incurrió en una decisión ilegal, en cuanto violentó las situaciones individuales y particulares que se crearon a favor de los trabajadores de la fundación que fueran incorporados a la naciente Empresa Social del Estado, quienes por el Acuerdo 001 de 2001 emanando del Concejo Municipal de Túquerres habían adquirido una condición específica: Trabajadores privados, y teóricamente el Concejo Municipal de Túquerres pudo haber revocado parcialmente el acto administrativo, siempre y cuando haya obtenido el consentimiento expreso y escrito de sus titulares, lo cual desde luego era absolutamente improbable que se presentara en el presente asunto, con lo cual no quedaba alternativa diferente a que el Municipio, y aún la Empresa Social del Estado demandaran la nulidad del parágrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001, y una vez sacado de la vida jurídica, proceder a la aplicación en toda su intensidad de lo previsto en la Ley 100 de 1993, Ley 10 de 1990, y Ley 909 de 2004, sobre Carrera Administrativa, e ingreso por vía de concurso público.

Así las cosas es claro que ante una demanda de nulidad, como en efecto conocemos que se ha presentado contra el acuerdo No. 90 de 2006, seguramente el juez administrativo declarará su nulidad.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-347 de agosto 3 de 1994. Magistrado ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonel. Bogotá : s.n., 1994.

¹⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Sentencia SU - 544 de 2001, acerca de la tutela y la revocación de los actos administrativos. Bogotá : s.n., 2001.

7. CONCLUSIONES

El Hospital San José de Túquerres nació de la iniciativa particular, siendo constituida posteriormente en una Fundación de Beneficencia Pública, sujeta al régimen de las personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, y por ende su régimen jurídico estaba regulado por el Derecho Civil, siendo vinculado al Sistema Nacional de Salud como entidad de derecho privado para la prestación del servicio público de salud. El régimen jurídico aplicable a los trabajadores vinculados a esta fundación era el previsto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Concejo Municipal de Túquerres, expidió el Acuerdo No. 001 del 17 de enero de 2001, por medio del cual modificó la naturaleza jurídica del Hospital San José de Túquerres y la convirtió en una Empresa Social del Estado, descentralizada del orden municipal, acto administrativo altamente cuestionable en cuanto dicha corporación no tenía la competencia constitucional ni legal para cambiar la naturaleza de una entidad privada en una entidad pública como lo es la Empresa Social del Estado.

No obstante lo anterior, dicho acto administrativo goza de presunción de legalidad en cuanto no ha sido demandado ni anulado por la jurisdicción Contencioso administrativa y por ende debe ser acatado íntegramente.

La Ley 100 de 1993 estableció que los servidores públicos que se vinculen a las Empresas Sociales del Estado tendrán el carácter de empleados públicos o trabajadores oficiales, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 10 de 1990, siendo empleados públicos la regla general y por excepción trabajadores oficiales quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales.

Pese a lo anterior, en el párrafo del Acuerdo 001 de 2001 emanado del Concejo Municipal de Túquerres, de manera impropia se dejó establecido que la planta de personal que existía en la Fundación Hospital San José de Túquerres sería transferida (como en efecto sucedió) a la Empresa Social del Estado Hospital San José de Túquerres en igualdad de condiciones laborales en que se encontraban, es decir como trabajadores “particulares” o “privados”, lo cual constituyó un verdadero desacierto, en cuanto el régimen laboral determinado por la Ley 100 de 1993 y Ley 10 de 1990 es absolutamente taxativo, siendo un imposible jurídico que en una Empresa Social del Estado exista una tercera categoría de empleados que ostentarían la condición de privados.

El acuerdo No. 001 de 2001, expedido por H. Concejo Municipal de Túquerres, es un acto administrativo de carácter mixto de acuerdo al a Jurisprudencia del Consejo de Estado, porque contiene simultáneamente decisiones con efectos generales y con efectos particulares y concretos, que para nuestro caso y de la revisión del Acta Cesión, Transferencia y Entrega de los Funcionarios de la Fundación San José de Túquerres al Hospital San José de Túquerres Empresa Social del Estado del 1° de marzo de 2001 y de la Resolución No. 1339 del 18 de

diciembre de 2000, mediante la cual se establece el plan de cargos del mencionado Hospital, se infiere claramente que se crea una situación jurídica de carácter particular y concreta, creando derechos frente a trabajadores perfectamente determinables y en esa medida no puede ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito de sus titulares.

El acto administrativo contenido en el acuerdo 90 de 30 de junio de 2006, emanado de la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres, resolvió en la práctica del H. Concejo Municipal de Túquerres, y estaría afectado de nulidad, porque según el art. 73 del Código Contencioso Administrativo los actos administrativos mediante los cuales hubiesen sido creadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o reconocido derechos de igual categoría, y por tanto no podía ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito de sus titulares. En otras palabras, el Acuerdo No. 90 de 2006 no solo se limitó a hacer una modificación parcial del acuerdo 001 de 2001, sino que se trató de una verdadera revocatoria directa disfrazada, la cual es ilegal teniendo en cuenta que se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto en lo que respecta a los afectados, de acuerdo al párrafo único ibídem.

El acuerdo 001 de 2001, como cualquier otro acto administrativo goza de la presunción de legalidad y que por lo tanto quien censura un acto, en este caso la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres E.S.E. tiene que desvirtuar la presunción de legalidad, para lo cual debe acudir a las autoridades jurisdiccionales y específicamente a la jurisdicción contencioso administrativa en demanda de su propio acto a través de la acción conocida como de lesividad, de acuerdo con los artículos 136 numeral 7°, en armonía con el 149 del Código Contencioso Administrativo.

Para la expedición del acuerdo 90 de 2006, la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres acudió a la teoría de la excepción de ilegalidad, según el cual el párrafo del artículo 22 del Acuerdo 001 de 2001 no debía aplicarse en cuanto violaba lo previsto por el artículo 195 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 26 de la Ley 10 de 1990, con lo cual incurrió en una lamentable imprecisión, y por tal dicho acto administrativo estaría viciado de nulidad.

Y es que la llamada excepción de ilegalidad es una posibilidad que tiene el juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. La excepción de ilegalidad no puede ser adoptada por autoridades administrativas.

Al expedir el acuerdo No. 90 de 2006, la Junta Directiva del Hospital San José de Túquerres E.S.E., violó el artículo 238 de la Constitución Nacional, ya que despojó de eficacia el acuerdo No. 001 de 2001 emanado del Concejo Municipal de Túquerres.

BIBLIOGRAFIA

BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Bogotá : Librería del Profesional, 2001.

CONSEJO DE ESTADO. SECCION CUARTA. Sentencia de Junio 13 de 1997. Exp. 7985. Consejero ponente, Dr. Germán Ayala Mantilla. Bogotá : s.n., 1997.

CONSEJO DE ESTADO. SECCION PRIMERA. Auto de la Sala Unitaria del 11 de marzo de 1994. Expediente 2756. Consejero ponente, Dr. Libardo Rodríguez. Bogotá : s.n., 1994.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C - 037 de enero 26 de 2000. Magistrado ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá : s.n., 2000.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-131 de 1993. Magistrado ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá : s.n., 1993.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA . Sentencia C-314 de 2004, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo MonroyCabra. Bogotá : s.n., 2004.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-665 del año 2000. Bogotá : s.n., 2000.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.. Sentencia T-347 de agosto 3 de 1994. Magistrado ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonel. Bogotá : s.n., 1994.

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Decreto 1045 de 1978. En : Diario oficial, Bogotá : (1978).

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Decreto 1399 de 1990. En : Diario oficial, Bogotá : (1990).

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Decreto 1919 de 2002. En : Diario oficial, Bogotá : (2002).

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Decreto No 739 de 1991. En : Diario oficial, Bogotá : (1991).

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Ley 909 de 2004. En : Diario oficial, Bogotá : (2004).

COLOMBIA. LEYES, DECRETOS... Ley 10 de 1990. En : Diario oficial, Bogotá : (1990).

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Bogotá : Leyer, 1992. 250 p.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Sentencia SU - 544 de 2001, acerca de la tutela y la revocación de los actos administrativos. Bogotá : s.n., 2001.

TUQUERRES. CONCEJO MUNICIPAL. Acuerdo No. 001 de 2001. Túquerres : El Concejo, 2001.

TUQUERRES. CONCEJO MUNICIPAL. Acuerdo No. 007 de 1993. Túquerres : El Concejo, 1993.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 10 ed. Bogotá : Temis, 1998. 486 p.