

**LÍMITES CONSTITUCIONALES, NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES A LA
REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL HOSPITAL SAN JOSÉ DE
TÚQUERRES E.S.E.**

CARMEN MARINA LUNA MORA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007**

**LÍMITES CONSTITUCIONALES, NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES A LA
REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DEL HOSPITAL SAN JOSÉ DE
TUQUERRES E.S.E.**

CARMEN MARINA LUNA MORA

**Ensayo presentado para optar el título de Especialista en Derecho
Administrativo.**

**Asesora:
Dra. MARIA ANGÉLICA HERNÁNDEZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autora”.

Artículo 1º del Acuerdo No. 324 de Octubre 11 de 1966, Emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño

NOTA DE ACEPTACIÓN

APROBADO

**Dra. MARIA ANGELICA HERNÁNDEZ
MONTENEGRO
ASESORA**

**Dra. ANA MARIA JURADO VILLARREAL
JURADO**

**Dr. JUAN CARLOS LASSO URRRESTA
JURADO**

San Juan de Pasto, Febrero 22 de 2007

DEDICATORIA

A Dios, a mi Papá, a mi Mamá, a mis Hermanos por haberme dado valiosos consejos y asegurar la calidad del trabajo realizado.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a:

Universidad de Nariño

Dr. Mauricio Enríquez, Asesor Jurídico Hospital San José de Túquerres, ESE.

Todas y cada una de las personas que hicieron posible el desarrollo del presente trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. ¿HASTA QUÉ PUNTO LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA AL INTERIOR DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO “HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES”, VA A AFECTAR A SUS TRABAJADORES?	11
2. FACULTADES PARA REORGANIZAR LAS PLANTAS DE PERSONAL	15
3. LAS CONSECUENCIAS DE LA VINCULACION EN PROVISIONALIDAD Y LA DESVINCULACION DEL SERVICIO	17
4. SITUACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA EN LA ULTIMA DECADA	20
5. DIAGNOSTICO GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE DE TÚQUERRES	26
6. PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL HOSPITAL SAN JOSE DE TÚQUERRES E.S.E	27
7. PROPUESTA ORGANIZACIONAL Y DE RECURSO HUMANO REQUERIDO POR LA IPS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A OFERTAR	28
8. JUSTIFICACIÓN DE LA VARIACIÓN	30
8. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS PENSIONADOS DEL HOSPITAL	32
CONCLUSIONES	37
RECOMENDACIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	39

RESUMEN

A partir de 1991 con la nueva Carta Política, Colombia inicia un proceso de profundos cambios en cuanto se refiere a la duración y permanencia en los cargos públicos.

Se establece la posesión de méritos, para ser nombrado y permanecer en el puesto asignado. Para esto se establece la realización de concursos en cada área de la gama ocupacional.

La finalidad es purificar el ambiente laboral de las no muy sanas influencias políticas y garantizar la calidad de un mejor y más eficiente servicio a los usuarios, al mismo tiempo que estimular a quienes están en condición laboral a capacitarse y actualizarse con el objeto de mantenerse.

Los cargos, llamados en provisionalidad, pasan a carrera administrativa. La provisionalidad produce efectos jurídicos parciales, con incidencia en los derechos laborales del trabajador, pero no para la permanencia en el empleo, es decir no se lo considera como un fuero de estabilidad a la provisionalidad puesto que su ratificación depende del éxito en el concurso, para demostrar su eficiencia de mérito.

Esta situación ha producido una especie de enfrentamiento entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, quienes con abundante ilustración determinan los efectos jurídicos que se generan para los empleados públicos.

Eliminar el exceso de empleados, que además de desfalcar las arcas de la nación, generan la corrupción y la falta de ética en el desempeño del trabajo, fenómeno que más sobresale al interior de las entidades del Estado.

Naturalmente los forcejeos y los traumas producidos, son el producto normal de todo cambio que toca fondo y que supuestamente beneficia a unos mientras sacrifica a otros.

El sacrificio es normal en sociedades en vía de desarrollo como la nuestra, el beneficio, opta por la honestidad y la transparencia que será para todos, porque los frutos del cambio son a mediano y largo plazo.

La suspensión de la provisionalidad como la exigencia de la carrera administrativa, con sus traumas y conflictos busca equilibrar la calidad de trabajo con la calidad de la eficiencia y el servicio al usuario, lo mismo que desterrar las influencias políticas en la consecución de trabajo.

ABSTRACT

Starting from 1991 with the new Political Letter, Colombia begins a process of deep changes as soon as he refers to the endowment and permanency in the public positions.

The possession of merits settles down, to be named and to remain in the assigned position. For this the realization of competitions settles down in each area of the occupational range.

The purpose is to purify the labor atmosphere of those no very healthy political influences and to guarantee the quality from a better and more efficient service to the users, at the same time that to stimulate those who are in labor condition to be qualified and to be modernized in order to staying.

The positions, calls in provisionalidad, pass to administrative career. The provisionalidad produces partial juridical effects, with incidence in the worker's labor rights, but it doesn't stop the duration in the employment, that is to say it doesn't consider it to him as a jurisdiction of stability to the provisionalidad since its ratification depends on the success in the competition, to demonstrate its efficiency of merit.

This situation has taken place kind of a confrontation among the Constitutional Court and the Council of State who determine the juridical effects that are generated for the public employees with abundant illustration.

To eliminate the excess of employees that besides embezzling the arks of the nation, they generate the corruption and the ethics lack in the acting of the work, phenomenon that more it stands out to the interior of the entities of the State.

Naturally the struggles and the produced traumas, they are the normal product of all change that he/she plays bottom and that supposedly he/she benefits to some while it sacrifices others.

The sacrifice is normal in societies in via of development as ours, the benefit, opts for the honesty and the transparency that it will be for all, because the fruits of the change are to medium and I release term.

The suspension of the provisionalidad like the demand of the administrative career, with their traumas and conflicts search to balance the work quality with the quality of the efficiency and the service to the user, the same thing that to banish the political influences in the work attainment.

INTRODUCCIÓN

La función pública obedece al concepto de Estado atado a una noción de estructura organizacional donde sus fines se manifiestan por intermedio de ésta. La figura de la carrera administrativa busca la realización de los fines del Estado consagrados constitucionalmente los que en la investigación se sustraen dos principios esenciales, el mérito y la eficacia y de éstos se desprende que la función pública debe ser ejercida por quien tenga mérito y capacidad.

La carrera administrativa desde el punto de vista legal, es un sistema técnico de administración de personal cuya finalidad radica, en garantizar la eficiencia de la administración pública, la garantía de estabilidad y la oportunidad al servidor público, aunque en ese marco de selección pueden verse lesionados algunos derechos laborales de los trabajadores, llevando a generar conflictos diversos y a la vez varios pronunciamientos jurisprudenciales donde los aspectos de selección no van a ser absolutamente objetivos sino también subjetivos, dando en la mayoría de los casos a primacía y los derechos fundamentales que a la regulación legal normativa.

Esta situación se ha generalizado al interior de todas las entidades del Estado, pero más difícil se torna la situación cuando la deficiencia presupuestal de las entidades obliga a reestructurarse, teniendo que dar prevalencia al personal que estrictamente necesite la entidad y es aquí donde se contraponen los límites jurisprudenciales y legales porque la escogencia del personal se debe basar de acuerdo a los principios de eficiencia y capacidad para que el personal que se encontraba vinculado provisionalmente concurre y sea seleccionado de acuerdo a su desempeño.

En la presente investigación encontramos que la entidad a reestructurarse busca alternativas para no lesionar a los trabajadores, optando por incluir a las personas que no resulten seleccionadas dentro del concurso a figuras terciarias como la conformación de Cooperativas de Trabajo Asociado, el Outsourcing, entre otras, que se han constituido la solución inmediata para seguir adelante con los procesos de reestructuración como es el caso de la E.S.E. Hospital San José de Túquerres.

1. ¿HASTA QUE PUNTO LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA AL INTERIOR DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO "HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES", VA A AFECTAR A SUS TRABAJADORES?

La Administración Pública está legítimamente facultada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de los funcionarios así lo exija; es por ello que el Hospital San José de Túquerres E.S.E siguiendo los parámetros legales y en especial las difíciles condiciones económicas las que lo llevan a reorganizar su planta de personal y por ende adelantar un proceso de reestructuración.

El Hospital San José de Túquerres E.S.E. dentro de la Red Departamental es considerado como "NODO" de referencia, atendiendo en forma completa el primer nivel de complejidad de la población afiliada al régimen subsidiado, contributivo y vinculados del Municipio de Túquerres, siendo además el centro hospitalario que atiende población de los 10 municipios del área de influencia en primer nivel.

La actual planta de personal del Hospital San José de Túquerres E.S.E, consta de 113 cargos, incluida la parte asistencial y administrativa, y en el proceso de reestructuración se va presentar cambios sustanciales que podrían afectar a los trabajadores activos de la institución.

Los procesos de reestructuración, generalmente causan malestares al interior de las instituciones publicas, al igual que cuando los cargos a proveer deben seguir los lineamientos legales, y someterse a concurso, es el caso de lo que se va a presentar en el Hospital San José de Túquerres E.S.E. Es así, como en esta investigación se tomarán puntos de referencia, de carácter jurisprudencial para determinar la inclinación doctrinal que ha tenido la autoridad jurisdiccional sobre estos temas.

Para el caso específico del Hospital San José de Túquerres E.S.E., se analizarán el diagnóstico inicial que ha desarrollado la institución con la finalidad de adelantar su proceso de reestructuración, observando la problemática al interior de esta entidad con respecto a su estructura, a la gestión interna y externamente, los costos y el poco rendimiento financiero con la prestación de los servicios que realiza la entidad. De igual forma la propuesta organizacional del recuso humano que requiere la I.P.S. para la prestación del servicio a ofertar, señalando la estructura actual y la variación que se presentaría en el desarrollo del proceso de reestructuración, con su respectiva justificación.

A partir del año de 1990, con las políticas neoliberales que implantaron los gobiernos de turno, la tendencia fue la de supresión de cargos al interior de las

entidades del Estado, optan por procedimientos legales adecuados para adelantar estas actuaciones. Por ello varios de los cargos que se encontraban en provisionalidad, en vista de la facultad discrecional de los funcionarios del Estado fueron declarados insubsistentes, de ahí las demandas y discusión sobre el derecho de estos funcionarios que se encontraban como provisionales.

La Corte Constitucional, en principio ha tratado de dar solución a este problema sugiriendo a los entes estatales que se encuentren en estas condiciones iniciar los concursos respectivos para proveer los cargos que aún estaban en provisionalidad ofreciendo ciertas garantías a aquellos trabajadores que los venían ocupando por cuestiones de tiempo y experiencia, frente a lo cual existen varios pronunciamientos jurisprudenciales.

Esto se había venido dando desde los años de 1990 hasta el 2004, cuando la ley 909 de 2004, el estatuto de la Carrera Administrativa, trató de dar otras directrices, sobre todo con lo que tiene que ver con la forma y requisitos para desarrollar los concursos otorgando esta facultad al Concejo Nacional del Servicio Civil, pero pese a esto no ha existido hasta el momento una unificación de criterios para dar una interpretación a la norma, por ello con el estudio Jurisprudencial que se desarrollara en la presente investigación se tratará de precisar y efectuar una propuesta para determinar cuál debe ser el verdadero sentido que se le debe dar a la norma, sin que esto implique vulnerar algún derecho a los trabajadores del Estado.

La Ley 909 de 2004 estableció un nuevo marco jurídico para el ejercicio de la Función Pública en Colombia. Modalidades de vinculación a medio tiempo, tiempo parcial, tiempo completo, a término definido e indefinido, son ahora posibles, haciendo así más flexibles las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, sin que por ello, se vulneren los derechos de los empleados de Carrera, que de conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política, los empleos en los órganos y entidades del Estado son los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determina la ley, con las excepciones que este mismo precepto lo dispone.

Instituciones como la Gerencia Pública y los Acuerdos de Gestión, representan instancias encaminadas a modernizar y a hacer más eficiente la Administración del Estado.

Pero esas y las demás instituciones introducidas por la Ley 909 dependen para su aplicación de las normas reglamentarias. Expedidas éstas, todos los servidores públicos, sin excepción, se encuentran obligados a conocer el alcance de las mismas; pero, en particular lo están, los empleados encargados de su implementación.

Las condiciones presupuestales que afectan a las entidades del estado, entre ellas las empresas sociales (ESE) como en el caso de la presente investigación, lleva a que hospitales como el San José de Túquerres deba someter su planta de

personal a una reestructuración administrativa, situación que debe enfrentar teniendo en cuenta los derechos adquiridos por la mayoría de los trabajadores, estableciendo varias propuestas que están encaminadas a solucionar la situación de los trabajadores, sin que ello implique vulnerar algún derecho constitucional, la dificultad se presenta en que una vez se solucione la situación laboral de los trabajadores actuales al servicio de la entidad, la ESE va a asumir una posición de empleador capitalista en donde a mayor rendimiento por parte de los trabajadores menor inversión, utilizando modalidades de contratación como outsourcing y el contratar personal por intermedio de cooperativas, lo que va a agudizar más el problema de desempleo en la región y la pérdida de los derechos de los trabajadores quienes por estar vinculados bajo estas modalidades perderán muchos de los privilegios que les brinda la ley.

La función pública, y la categorización que la Constitución Política expresamente consagra, para los servidores públicos, y aquellos que deben ser recompensados por sus méritos, eficiente desempeño y transparencia en las funciones públicas que les han sido asignadas, más aún cuando está de por medio la protección del derecho al trabajo el cual tiene su justificación de conformidad como lo establece el comentario de Mario de la Cueva:

“La finalidad primordial del derecho del trabajo es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social. Así lo preceptúa el artículo 1 del Código Sustantivo del trabajo. Y es que un concepto en esta materia “ ya no podrá ser una definición individualista liberal, como la norma que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patronos”, ni será tampoco una puramente formal, como la norma que regula las conductas externas en las relaciones obrero – patronales, sino que será una definición que tome en consideración el fin perseguido por la declaración de derechos sociales y por la ley, que es la idea de la justicia social.”¹

Dentro de la categorización de empleos en las entidades del Estado, encontramos a los empleados de carrera, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determina la ley, esto de conformidad a los preceptos constitucionales.

Varios han sido los pronunciamientos Jurisprudenciales sobre los problemas que se han suscitado con relación a la Carrera Administrativa, en especial a la parte de los concursos a los que se someten los funcionarios, por ello es imprescindible señalar algunos de los apartes de la Sentencia C-040 de 1995 en lo que respecta a nombramiento de quien obtuvo el primer lugar, esto por lo que en ocasiones la elección no es meramente objetiva, respecto del cargo que se va a proveer, restando legitimidad al proceso de concurso y de mérito establecido por la ley.

¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. DERECHO LABORAL APLICADO. ISASA CADAVID, Germán. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2000. p. 77

"Una de las formas de acabar con la arbitrariedad en la elección de una persona para ocupar un cargo publico de Carrera Administrativa, es precisamente incluir dentro de los factores de calificación la idoneidad moral, Social y Física del candidato, pues el hecho de que el análisis en ese campo pertenezca a la subjetividad del nominador, no significa arbitrariedad, pues tales aspectos también han de ser apreciados y calificados. para evitar abusos"²

De no ser así desnaturalizaría la carrera Administrativa y por ende se infringiría el artículo 125 Superior. En el concurso se ha de calificar no solo la idoneidad profesional y técnica del aspirante, sino también su solvencia moral, su aptitud física y su sentido social, de acuerdo con la categoría del empleo y las necesidades del servicio.

"... la provisión del empleo deberá hacerse por una de las personas que se encuentre dentro de los tres primeros puestos de la lista de elegibles (...) sin embargo existen otros factores en los que la calificación meramente objetiva es imposible y es allí donde aparece un elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección ejemplo, el análisis de las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el publico, su comportamiento social etc., condiciones que el nominador está obligado a juzgar con prudencia, equidad, razonabilidad y proporcionalidad, basado solamente en el interés público, el buen servicio y las funciones propias del empleo, lo que no equivale a sustraerlo a su juicio"³

Lo que ocurre es que se da un cierto marco de apreciación por pertenecer a condiciones no cuantificables y es aquí donde juega un papel importante la discrecionalidad del nominador constituyéndose en el elemento subjetivo que se presenta inmerso en los criterios de selección.

En los procesos de reestructuración los objetivos esenciales se presentan para corregir las deficiencias en su capacidad de operación, en la atención, las obligaciones pecuniarias; para que las entidades puedan recuperarse dentro del plazo y las condiciones previstas para el mismo.

La carrera administrativa ha sido concebida como una forma de organizar la función pública y como una herramienta técnica en la administración de los servidores del Estado, cuyo objetivo es el mejor desempeño de las funciones públicas para la consecución de los fines de aquél. "

Ella garantiza la igualdad de oportunidades para los aspirantes y el reconocimiento de los méritos personales como factor determinante para el acceso, permanencia y promoción del personal al servicio del Estado. Además, busca hacer posible la continuidad de las políticas estatales, independientemente de los límites temporales de la gestión de los gobiernos de turno"⁴.

² CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-040 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 1995

³ *Ibíd.*

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-041/93. M. P. Eduardo Cifuentes

Interpretada la Constitución de manera sistemática, resulta inconsistente que el legislador, en uso de la referida facultad, si bien tiene las posibilidades de excluir ciertos cargos del régimen de carrera, no puede introducir excepciones en cuya virtud establezca, entre los trabajadores, discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad porque precisamente es la ley la que promulga el desarrollo objetivo de la selección y así lo establece en el artículo 125 de la constitución como principios de la función pública.

Cabe la exclusión de la carrera por vía legal, siempre que existan motivos fundados para consagrar distinciones entre los servidores del Estado. De lo contrario, se quebranta el principio de igualdad plasmado en el artículo 13 de la Carta y, por consiguiente, la norma respectiva deviene necesariamente en violatoria de la ley sustantiva, específicamente de los derechos de los trabajadores, que en últimas son los que resultan lesionados con las decisiones que se contraponen a las reglas establecidas por el legislador.

Es así como para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental para que no se vulneren los derechos de los trabajadores, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, con el fin de deducir cuáles resultan incompatibles con el sistema de carrera y cuáles, por el contrario, interpretado por los preceptos constitucionales, encajan dentro de él. adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.

2. FACULTADES PARA REORGANIZAR LAS PLANTAS DE PERSONAL

Como anteriormente lo manifesté la Administración Pública está legítimamente facultada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de los funcionarios así lo exija. No sería posible cumplir con los fines de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad impuestos por el artículo 209 de la Carta Política, si la Administración no pudiera distribuir y manejar libremente sus recursos según se lo exigieran las necesidades del servicio. La Administración está habilitada para separar a sus funcionarios de acuerdo con exigencias circunstanciales y previa motivación justificada.

La diferencia es ostensible respecto al concepto de estabilidad laboral en los cargos de carrera administrativa, por haberse vinculado mediante concurso de méritos, tienen una estabilidad laboral mayor que la de los servidores que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción; ésta se traduce en la imposibilidad que

Muñoz. 1995

tiene el ente nominador de desvincularlos por razones distintas a las taxativamente previstas en la Constitución y la Ley. En cambio, la estabilidad de los servidores que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción es más débil, ya que pueden ser separados del mismo por voluntad discrecional del nominador, según lo exijan las circunstancias propias del servicio. Aunque a la luz de la Constitución y la jurisprudencia, se trata de un régimen excepcional, debido al grado de flexibilidad y a la preeminencia del factor discrecional que reposa en cabeza del nominador, el régimen legal tiene previsto un control judicial de los actos de desvinculación para evitar posibles abusos de autoridad. La estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que se encuentre en provisionalidad. La Administración sólo podría desvincularlo por motivos disciplinarios o porque se convoque a concurso para llenar la plaza de manera definitiva, con quien obtuvo el primer lugar. Es legítimo separar a un funcionario público de su cargo por razones del servicio.

Varias son las expectativas con respecto a la permanencia o no que se le de a un cargo desde el punto de vista constitucional jurisprudencial y es así que el derecho a permanecer en un puesto determinado, a estar vinculado a cierta institución o a ejercer la actividad laboral en un sitio específico, no constituyen propiamente derechos fundamentales, sino prerrogativas derivadas del derecho al trabajo que, en principio, no son amparables por vía de tutela. No obstante, la Corte ha establecido que la protección ofrecida por la acción de tutela es viable, si logra demostrarse de manera particular, que la afectación de un derecho sin rango fundamental afecta a uno que sí lo tiene. Aplicando esta jurisprudencia en relación con el derecho al trabajo, la misma Corporación ha dicho que la prerrogativa de permanecer en un cargo determinado eventualmente puede llegar a dañar un derecho fundamental, dependiendo de las circunstancias particulares del caso.

El derecho a la estabilidad laboral no se reduce por ocupar cargo de carrera administrativa en provisionalidad. La estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que lo haga en provisionalidad; en otros términos, el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción. Por ello, el nominador no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello.

La provisionalidad no genera fuero de estabilidad, pero produce efectos jurídicos la desvinculación por vencimiento del término siempre que se convoque a concurso de méritos.

Un funcionario que se encuentra ocupando un cargo de carrera administrativa en provisionalidad por más tiempo del autorizado por la Ley, debe ser desvinculado siempre y cuando la administración cumpla, por su parte, con la obligación de

convocar el respectivo concurso de méritos para proveer definitivamente la plaza, pues de no darse tal correspondencia, los cargos estarían destinados gradualmente a quedarse vacantes, al no haber una designación oportuna del reemplazo. El derecho a la estabilidad laboral, representado en el hecho de que no puede ser desvinculada del cargo mientras no se configure una justa causa disciplinaria o se convoque el respectivo concurso de méritos, sí podría llegar a atentar contra derechos fundamentales.

3. LAS CONSECUENCIAS DE LA VINCULACIÓN EN PROVISIONALIDAD Y LA DESVINCULACIÓN DEL SERVICIO

Por lo tanto, la autoridad nominadora, mientras no exista lista de elegibles vigente y aplicable, puede ejercer la facultad discrecional en aras del buen servicio público. Entonces, si quien ejerce un cargo en provisionalidad no ofrece suficiente garantía de prestación de buen servicio, bien puede ser removido del mismo cuando la autoridad nominadora lo estime conveniente y, si aun no puede proveerse el cargo por la vía del concurso, nuevamente se podrá designar la persona para que lo ejerza mediante nombramiento en provisionalidad.

Ahora bien, esta clase de servidores públicos (nombrados en provisionalidad) no están exentos de ser removidos a través del ejercicio irregular de la facultad nominadora, v. gr., con desviación de poder, evento en el cual pueden, mediante la respectiva acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandar el acto de su remoción, pues, las causales de nulidad afectan los actos de remoción tanto del personal de carrera como de quienes no tienen estabilidad.

El carácter vinculante de los principios constitucionales sobre la provisión de empleos al interior de las entidades del Estado ha sido resaltado de manera consistente y reiterada, por el juez administrativo y el juez constitucional y, sobre todo por éste último en cuanto a su aplicación como lo hemos observado en el desarrollo de esta investigación, siendo sus postulados los que los comparto porque se propende por el respeto del debido proceso.

Derechos generados para permanecer en cargo de carrera administrativa. Insubsistencia por vencimiento del término de nombramiento en provisionalidad.

Es importante resaltar los pronunciamientos acogidos por parte del Consejo de Estado, relacionados con el manejo que se da a la provisión de cargos dentro del concurso de méritos, tomando como referente los procesos adelantados al interior de la rama judicial analizando que inicialmente no existía una unidad de criterios para resolver las controversias que se suscitaban con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores y a la vez dar garantía de eficiencia y buena prestación del servicio.

La Constitución Política de 1991 manda:

“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”⁵.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

La Ley 270 de marzo 07 de 1996, estatuto de la administración de justicia, que rige a partir de la fecha de su promulgación (marzo 15 de 1996), en lo pertinente señala:

“Artículo 130 CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS. Son de período individual los cargos de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de Fiscal General de la Nación y de Director Ejecutivo de Administración Judicial”⁶.

Los funcionarios a que se refieren los incisos anteriores permanecerán en sus cargos durante todo el período salvo que antes de su vencimiento intervenga sanción disciplinaria de destitución por mala conducta o lleguen a la edad de retiro forzoso.

LA INESTABILIDAD GENERADA POR LA PROVISIONALIDAD

El servidor público nombrado en provisionalidad, antes que cobijarle algún tipo de estabilidad, le rodea una situación de doble inestabilidad, pues, por una parte, al no pertenecer al sistema de carrera, puede ser desvinculado del servicio de manera discrecional por el nominador, y por otra, puede ser desplazado por quien habiendo concursado tenga derecho a ocupar el cargo.

Se resalta que, cuando el artículo 132-2 de la Ley 270 de 1996 regla el nombramiento en provisionalidad judicial, hay que entender que esta facultad la tiene el nominador "hasta tanto se pueda hacer la designación mediante el respectivo concurso de méritos, ..." y no significa que una vez hecho esta clase de nombramiento el designado obtenga "estabilidad" en el empleo hasta cuando sea reemplazado por la vía del concurso, ni que el Nominador pierda la facultad citada en ese evento. La norma legal no puede entenderse como otorgante de una estabilidad que solo existe para el personal de carrera, en cuanto se cumplan los requisitos constitucionales y legales para el ingreso y desempeño de esa clase de empleo.

En estas condiciones, se considera que para los empleos judiciales no es

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Legis, 1991.

⁶ *Ibíd.*

posible reconocer una estabilidad al empleado nombrado en provisionalidad.

Además, el nombrado en provisionalidad en un empleo de carrera judicial, lo es en forma "discrecional" por el nominador por cuanto no requiere de procedimiento, ni motivación dicho acto; de igual manera, su desvinculación puede seguir igual procedimiento. Así, tienen similitud el nombramiento y la insubsistencia del empleado de libre nombramiento y remoción con el nombrado provisionalmente.

De otro lado, si de conformidad con los cánones legales aplicables a la carrera en la Rama Judicial, mientras se provee el empleo de carrera mediante concurso, dicho cargo se puede proveer con nombramiento en provisionalidad, esta circunstancia no implica que quien en esta forma ocupe el cargo quede bajo el gobierno de las normas que reglamentan el retiro del personal de carrera, porque así no lo dispuso la ley. Y no es posible acudir a normas extrañas a la Rama Judicial para llegar a conclusiones en materia de la carrera propia de esta Jurisdicción.

Admitir lo contrario, conllevaría a conferirle, si no el estatus de empleado de carrera a quien se halla nombrado en provisionalidad, sí las garantías propias de tal condición, lo cual se opone a la preceptiva constitucional, pues ello implica un acceso automático a los derechos de la carrera judicial, lo que solamente puede ser el resultado de haber accedido al empleo mediante el sistema de concurso⁷.

Los referentes jurisprudenciales a los que se ha hecho referencia hasta esta parte, muestran los elementos de selección al interior de la rama judicial, pero son importantes en el desarrollo de esta investigación tenerlos en cuenta por cuanto señalan de forma clara y precisa los inconvenientes que se presentan cuando una entidad pretende hacer un concurso de méritos o adelantar una reestructuración al interior de su respectiva entidad, que para el caso de la ESE Hospital San José de Túquerres va a resultar como un fundamento para que en ejercicio de las facultades legales de reestructurar las entidades del Estado no se vulnere derechos a los trabajadores y sobre todo prevalezca la prestación de un servicio eficiente y satisfactorio.

Un verdadero sistema de provisión de empleo al interior de las entidades del Estado debe caracterizarse por la consonancia que debe existir entre el diseño normativo y la aplicación práctica que de él se haga, pues poco será el aporte a un conjunto regulatorio armónico, coherente, ágil y moderno en esta materia si la realidad administrativa no concuerda con tales postulados.

En Colombia hemos contado con disposiciones legislativas sobre la carrera administrativa desde el año de 1938, las cuales desarrollan normativamente los principios de mérito y la igualdad para el acceso, la permanencia, el ascenso y el retiro del servicio público, principios estos que son expresamente incorporados en la reforma constitucional de 1957 y se mantiene en ese nivel en la constitución actual que data de 1991. No obstante el sistema normativo ha sido puesto en práctica de manera parcial y ocasional debido a condiciones circunstanciales de las dinámicas políticas colombianas, por ello la carrera administrativa en los

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Radicación No. 76001-23-31-000. Consejero Ponente: Tarcisio Cáceres Toro, 2003

niveles departamental y municipal no tuvo aplicación sino a partir del año 1993, en donde ha tratado de implementarse; de ahí que como lo observaremos más adelante observaremos el desarrollo y los propósitos que busca la implementación de un sistema integral de carrera administrativa al interior de las entidades públicas.

4. SITUACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La Constitución de 1991 dedicó varios artículos a la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa, consagrando en el artículo 125 que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma Constitución y las que prevea la ley, y que el ingreso el ascenso y la permanencia se hará de manera exclusiva con base en el mérito y el retiro se efectuará por evaluación del desempeño o por las demás causales que determine la ley.

En el artículo 130 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil con las funciones de administrar y vigilar la carrera.

En desarrollo de estas normas constitucionales el legislador expidió la ley 27 de 1992, norma que reguló la carrera para las entidades tanto del nivel nacional como territorial, clasificó los empleos como de libre nombramiento y remoción y de carrera, asignó a las entidades la competencia para desarrollar los procesos de selección, conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil y consagró un sistema de ingreso extraordinario a la carrera para los empleados del nivel territorial.

Con esta ley se reactivó en las entidades del nivel nacional la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito; el nivel territorial contaba por primera vez con un sistema técnico de administración de personal que le permitía iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano.

La aplicación de las normas de carrera exigía de las entidades conformar sus estructuras organizacionales y elaborar las plantas de personal con criterios técnicos y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos; no obstante, la falta de competencia técnica de las entidades y la inexistencia de un sistema único de nomenclatura, sumado al predominio de una cultura que privilegiaba los intereses particulares sobre el mérito, dificultó la actualización de las entidades en estas herramientas de gestión organizacional y del recurso humano y la puesta en marcha de la carrera.

En aplicación de esta ley en el nivel territorial se inscribieron 100.054 empleados en el período 1993 a 19981, de los cuales aproximadamente el 80% lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través de procesos de selección.

La inscripción extraordinaria permitía el ingreso automático a la carrera administrativa de los funcionarios que reunieran dos condiciones: la primera, estar ocupando un cargo que la ley hubiera definido como de carrera y la segunda, acreditar los requisitos contemplados en la ley y en los respectivos decretos reglamentarios.

Si bien el ingreso extraordinario evitaba una problemática social al resolver la situación de interinidad de los funcionarios sin el riesgo que representa aplicar a un proceso de selección y no obtener el primer puesto en la lista de elegibles para ser ratificado en el cargo, contradice el principio de que sea el mérito el criterio para acceder al desempeño de los empleos de carrera. En este sentido puede afirmarse, que si bien con la inscripción extraordinaria se activó la carrera administrativa resolviendo la situación de interinidad de los empleados, los nombramientos provisionales como alternativa para proveer los empleos mientras se realizaba el proceso de selección, fue la forma común de acceso a los cargos de carrera, generando así nuevas situaciones de interinidad y eludiendo la aplicación del principio del mérito.

Por otra parte, en vigencia de esta ley se produjeron por parte de la Corte Constitucional varias sentencias referidas a la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, así como a la inscripción extraordinaria la cual fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-30 de 1997. Estos pronunciamientos y las dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretudo en el nivel territorial, llevaron al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la ley 27 de 1992, reforma que se concretó en la ley 443 de 1998.

La nueva ley buscó hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modificó su composición y creó las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil y ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional. En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por esta ley, se expidió el decreto Ley 1569 de 1998, que creó una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial y fijó los requisitos para su desempeño. Con la expedición de este decreto se logró un avance significativo en el manejo técnico del recurso humano en este nivel, ya que, de una parte, se terminó con la dispersión que generaba el hecho de que cada ente territorial estableciera su propio sistema de nomenclatura, denominación y requisitos, en muchos casos sin criterios técnicos, y de otra parte se posibilitó la aplicación de la carrera y la movilidad de empleados de un ente territorial a otro.

Al suprimirse la posibilidad de inscripciones extraordinarias y al condicionar, a través de la ley 443 de 1998, los nombramientos provisionales a la previa convocatoria del concurso, se inició una aplicación más decidida de las normas sobre proceso de selección para provisión de empleos; sin embargo, con la declaratoria de inexecutable de varios de los artículos de dicha ley,

principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a sus funciones, a la existencia de las Comisiones Departamentales y Distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el fin de proveer sus empleos, se creó una situación de interinidad del sistema que condujo a que la provisión de los mismos se realizara solamente mediante encargos o nombramientos provisionales. Hoy están ocupados mediante esta modalidad cerca del 35% de los empleos de carrera del nivel nacional, cifra que es ampliamente superada en el nivel territorial.

La necesidad de superar la situación de interinidad en que se encontraba la carrera administrativa, conllevó a la elaboración de un proyecto de ley que la regulara, sin embargo la propuesta del Gobierno Nacional no se limitó a subsanar los vacíos que se produjeron con la declaratoria de inexecutable de los artículos objeto del análisis de la Corte, si no que buscó diseñar un sistema de empleo en el cual la carrera administrativa se desarrolle a través de una estructura de cargos adecuadamente diseñados, cuya creación y provisión se enmarque en planes anuales de necesidades y donde los criterios de mérito se extiendan a los empleos de naturaleza gerencial, incorporando los principios de la Carta Iberoamericana de Función Pública, suscrita por el Gobierno Colombiano, que busca la consolidación de una administración pública moderna y eficiente en los países Iberoamericanos.

Estos propósitos encajan directamente con el interés del actual Gobierno de "mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público...", lo cual llevó a plantear acciones de tipo vertical y transversal en el mediano y largo plazo, entre las cuales se encuentra la reforma al empleo público, que se concreta en el proyecto de ley de empleo público.

El proyecto propuesto por el Gobierno Nacional se convirtió en la Ley número 909 del 23 de septiembre de 2004. "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones" iniciando así una nueva etapa del ya largo camino de la carrera administrativa en Colombia,

Decimos una nueva etapa, en la medida en que su aplicación y desarrollo deberá proveer a la administración de instrumentos técnicos y eficaces, tanto para la administración del talento humano como para la gestión del empleo, que rompan con el aplazamiento, del que por diversas causas ha sido objeto, casi en forma permanente, la implantación del sistema de mérito para el desempeño de los empleos en la Administración Pública Colombiana.

Esta nueva Ley que, si bien, viene a llenar los vacíos que con ocasión de diversas sentencias de la Corte Constitucional pesan sobre las normas de carrera administrativa, exigió un examen completo de la situación del empleo público,

cuya problemática trasciende el concepto de carrera.

Es por esta razón que la Ley 909 de 2004 regula tres temas desarrollados en forma independiente, pero que conforman una unidad conceptual que tiene como objetivo regular el empleo desde su diseño y conformación hasta los medios de ingreso tanto a los empleos de carrera administrativa como a los de libre nombramiento y remoción en la franja denominada de gerencia pública.

Así, encontramos un título que da estructura al empleo público, definiéndolo como el núcleo básico de la función pública, objeto de la citada Ley; precisa orientaciones a tener en cuenta en su diseño; incorpora el concepto de competencias laborales que deberá desarrollarse como metodología para la gestión del mismo empleo y del talento humano y establece varias modalidades de empleo y de jornada laboral, con el propósito de crear las condiciones para una administración flexible y adaptable a las demandas de un país productivo.

Con relación a la carrera administrativa, se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil con clara sujeción a los mandatos de la Constitución Política y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la cual debe cumplir las funciones que le asigna la Constitución Política en el artículo 130, es decir las de administración y vigilancia de la carrera, y se le atribuye la naturaleza de órgano independiente de las ramas del poder público, de carácter permanente, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Es una Comisión compuesta por tres miembros seleccionados mediante concurso público como garantía de mérito y competencia para el desarrollo de sus funciones, de autonomía y de total independencia.

La Comisión, en cumplimiento de la función de administración de la carrera, tendrá la responsabilidad de realizar los concursos para la provisión de los empleos de las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, con excepción de los que pertenezcan a carreras que tengan carácter especial o específico.

La ejecución directa de los concursos exigiría organizar la Comisión con una planta de personal y una capacidad logística lo suficientemente amplia para atender los requerimientos que en materia de provisión de empleos tienen las entidades tanto del orden nacional como territorial, por lo que la ley recurrió a una estrategia según la cual la Comisión cumplirá esta función a través de universidades públicas o privadas y de instituciones de educación superior, que ella misma acreditará teniendo en cuenta su competencia técnica en procesos de selección, la experiencia en esta área, así como la capacidad logística para el desarrollo de concursos.

Esta modalidad de acción de la Comisión es una de las principales novedades del sistema propuesto en la ley 909 de 2004, con la cual se garantiza la objetividad y transparencia de los procesos de selección, que buscaba el constituyente de 1991

y a su vez, se viabiliza su realización de una manera oportuna y eficiente.

Dentro de esta misma función de administración, la Comisión deberá expedir las orientaciones y los lineamientos generales con los cuales se realizarán los procesos de selección y se diseñarán los instrumentos para la evaluación del desempeño de los empleados y administrará, organizará y actualizará el registro público de carrera administrativa.

Para cumplir su función de vigilancia de la carrera administrativa, la Comisión podrá adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos de selección con el fin de observar su adecuación o no al principio del mérito y dado el caso. suspender cautelarmente el respectivo proceso y si comprueba la ocurrencia de irregularidades los podrá dejar sin efecto total o parcialmente, en esta materia se acogen los pronunciamientos del Consejo de Estado de limitar esta competencia a que no se hayan generado derechos particulares y concretos.

Como instrumento para la vigilancia se dota a la Comisión de la facultad de imponer sanciones de multa, previo el debido proceso, a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las ordenes e instrucciones impartidas por ella.

De acuerdo con las funciones señaladas, la Comisión será la garante del principio de mérito, único elemento válido para el ingreso a la administración pública en los empleos de carrera administrativa, demostrado a través de concursos abiertos y que deberá ser actualizado y fortalecido mediante la capacitación permanente y la evaluación objetiva del desempeño.

El retiro, igualmente, tendrá como base la comprobación del mérito, ya que estará mediado por la evaluación del desempeño insatisfactoria y por necesidades del servicio motivado en el incumplimiento manifiesto o grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario, que afecten el adecuado cumplimiento de los cometidos estatales.

Se propone, así, normativamente un sistema de administración de personal que con sus desarrollos técnicos y procedimentales debe garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los ciudadanos la oportunidad de acceder a tales empleos en condiciones de igualdad.

El propósito, la ley de carrera Administrativa en el título de estructura del empleo público lo define como el núcleo básico de la función pública, regula su diseño, incorpora el concepto de competencias laborales que deberá desarrollarse como metodología para la gestión del mismo empleo y del talento humano y establece varias modalidades de empleo y de jornada laboral, con el fin de crear las condiciones para una administración flexible y adaptable a las demandas de un país moderno.

En este sentido, posibilita la creación de empleos de carácter temporal con el objeto de que las entidades puedan cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración, desarrollar programas o proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo y desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total no superior a doce meses y que guarden relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

Como otro instrumento de flexibilización del empleo público y de optimización de la gestión de los recursos humanos, se consagra en la ley 909 de 2004 la posibilidad de conformar cuadros funcionales definidos como agrupaciones de empleos semejantes en cuanto a la naturaleza general de sus funciones, sus responsabilidades y que requieren conocimientos o competencias comunes. Dichos cuadros podrán cubrir empleos de uno o varios organismos.

Especial mención debe hacerse "De los principios de la gerencia pública en la administración"⁸. Por primera vez en una ley sobre empleo público, sin olvidar su naturaleza de libre nombramiento y remoción y portante sin lesionar los márgenes de discrecionalidad que los caracteriza, se establecen normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos y se da inicio a la implantación de una cultura de evaluación del mérito, la capacidad y la experiencia para el desempeño de tales empleos.

Igualmente, se introducen como instrumento de evaluación de la gestión de los gerentes públicos los "acuerdos de gestión"⁹ en los cuales se concretarán los compromisos del gerente al comenzar su gestión y los resultados que de él se esperan, siguiendo los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

De otra parte, la Ley 909 otorga facultades extraordinarias al Señor Presidente para expedir normas con fuerza de ley que contengan el procedimiento especial que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial y el sistema de funciones y requisitos aplicable a las entidades de los órdenes nacional y territorial que de deban regirse por dicha ley, normas complementarias que serán de gran importancia para la aplicación y desarrollo del sistema de carrera.

Complementan las facultades extraordinarias, las otorgadas para expedir los sistemas específicos de carrera para la Aeronáutica Civil, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y las superintendencias de la

⁸ <http://www.departamentofuncionpublica.gov.co>

⁹ Ibíd

administración pública, y modificar las actualmente aplicadas en la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales.

5. DIAGNOSTICO GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES

El Hospital San José de Túquerres E.S.E., como ente público en la prestación de servicios de salud, y que al igual de los demás habitantes públicos del país presentan en la actualidad incertidumbre en el equilibrio financiero, que amenaza su viabilidad y sostenibilidad a corto plazo, consecuencia de muchos factores internos y externos, sin desconocer los de tipo estructural, y de los demás actores que conforman el sistema de salud.

La Institución, tiene como objetivo, mejorar procesos administrativos y asistenciales a partir de un momento coyuntural que invoca aspectos financieros, económicos, acompañamiento organizacional, infraestructura (obras de remodelación), ampliación de coberturas y capacidad resolutive para optimizar la calidad de los servicios. Garantizar la oportunidad de acceso a servicios de I nivel y complementarios de nivel II, para toda la comunidad del Municipio de Túquerres y su área de influencia en 11 Municipios más, y corresponder a las expectativas reafirmando su liderazgo en el sector de la salud, en pro de la calidad de vida de los habitantes de la región.

Este documento abarca los aspectos básicos a la modificación a la estructura administrativa del Hospital San José de Túquerres E.S.E., que soporta varias propuestas para reorganización, ajuste y racionalización del Gasto, como parte integral del proyecto de modernización Institucional, cuyo objetivo principal es el de garantizar servicios con calidad, rentabilidad financiera para ser auto-sostenible y cumplir con el beneficio social. De igual manera a través de estas propuestas se pretende contribuir a la consolidación de la Red de prestadores de Servicios de Salud en el Municipio y en el Departamento, en concordancia con los lineamientos definidos por el Instituto Departamental de salud de Nariño, conforme a la ley 715 de 2001 y demás normas vigentes que regulan el Sistema General de Seguridad Social en salud.

6. PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES E.S.E.:

1. INTERNOS CON RESPECTO A SU ESTRUCTURA:

- En la institución existe un elevado costo de mano de obra el cual encarece la prestación de servicios, se considera hacer una reorganización de talento humano de la institución en los diferentes centros de costos. (113 servidores públicos).
- Elevados costos fijos de producción frente a las cargas salariales y

prestacionales.

2. INTERNOS CON RESPECTO A LA GESTION:

- Deficiencias en el sistema de información confiable y oportuna que garantice realizar un control en la facturación y la cartera.
- Continuo aumento en las obligaciones laborales, proveedores y acreedores, frente a un bajo recaudo de sus ingresos.
- Disminución de los recursos de oferta del sistema general de participaciones.
- Dificultad en la gestión de procesos de contratación de la venta de servicios con las ARS.

3. EXTERNOS CON RESPECTO A LA ESTRUCTURA Y DE GESTION:

- Falta de control y supervisión a las A.R.S. y E.P.S. y en general al sistema de seguridad social en salud con relación al aseguramiento de la población en los diferentes regímenes, conllevando a que la Institución preste sus servicios a muchas personas en forma gratuita que no compensa con lo asignado mediante los recursos de oferta.
- Condiciones geográficas especiales y difíciles al prestar servicios en puestos de salud distantes elevando los costos por el desplazamiento y la cantidad de talento requerido para cubrir los servicios.
- Régimen laboral imperante para el sector público.
- La intermediación de las ARS es el mayor obstáculo para pérdida de recursos en el régimen subsidiado, la contratación directa con la IPS, permitiría al sistema ahorrar cantidad de recursos que serían utilizados para auxiliar la cobertura del mismo régimen.
- Población real muy superior a lo proyectado por el DANE.
- Por las condiciones geográficas se incrementan los costos de referencia y contrarreferencia.

7. PROPUESTA ORGANIZACIONAL Y DE RECURSO HUMANO REQUERIDO POR LA IPS. PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A OFERTAR

En este aspecto, el Hospital presenta una serie de alternativas contenidas en SEIS (6) PROPUESTAS, las cuales buscan la viabilidad administrativa y

financiera de la institución con el menor impacto laboral que implica una reorganización y teniendo en cuenta factores y variables específicos de la planta de personal actual, y las condiciones administrativas y asistenciales propias de la institución.

VARIACIONES FRENTE A LA ESTRUCTURA ACTUAL

ACTUAL

AREA GERENCIAL

1	Gerencia
1.1	Oficina Control Interno
1.2	Oficina Jurídica
1.3	Auditoria Médica

AREA ADMINISTRATIVA

1.3	División Administrativa
1.3.1	Departamento Financiero
1.3.1.2	Grupo Presupuesto
1.3.1.3	Grupo Tesorería
1.3.1.4	Grupo Contabilidad y Costos
1.3.2	Departamento de Suministros
1.3.2.1	Grupo de Almacén
1.3.3	Departamento de Personal
1.3.4	Departamento de mantenimiento
1.3.4.1	Grupo de Lavandería
1.3.4.2	Grupo de Conservación
1.3.4.3	Grupo de Servicios Generales
1.3.5	Departamento de Información
1.3.5.1	Grupo de Procesamiento
1.3.5.2	Grupo de Registros Médicos
1.3.5.3	Grupo de Sistemas
1.3.5.4	Grupo de Archivo
1.3.5.5	Grupo de Documentación y Publicación

AREA ASISTENCIAL

1.4	DIVISIÓN ATENCIÓN MEDICA
1.4.1	Departamento Enfermería
1.4.2	Departamento Trabajo Social
1.4.3	Departamento Urgencias

ACTUAL

PROPUESTA

1	Gerencia
1.1	Oficina Control Interno
1.2	Oficina Jurídica
1.3	Auditoria Médica

1.4	Subgerencia Administrativa y Financiera
1.4.1	Sección Talento Humano
	Procesos de nómina, Desarrollo Talento Humano y Salud Ocupacional. Coordinación de Enfermería.
1.4.2	Sección Recursos Financieros
	Procesos de presupuesto, contabilidad, pagaduría, costos, facturación-admisión y cartera.
1.4.3	Sección recursos Físicos Administrativos
	Procesos de Almacén y Farmacia Procesos de Mantenimiento Procesos de Adquisición

1.5	SUBGERENCIA DE SERVICIOS DE SALUD
	Epidemiológica
	Especialidades
	Auditoria Clínica

PROPUESTA

1.4.4	Departamento Consulta Externa
	Grupo Laboratorio Clínico
	Grupo Medicina Física Rehabilitación
	Grupo Rayos X
	Grupo Patología
	Grupo Farmacia
	Grupo Salud Oral
	Grupo epidemiología
1.4.5	Departamento de Medicina Interna
	Grupo ciudadanos Intensivos
	Grupo Radio-oncología
1.4.6	Departamento de Pediatría
1.4.7	Departamento de Ginecología y Obstetricia
	Grupo de Sala de Partos
1.4.8	Departamento de Cirugía
	Grupo de Ortopedia
	Grupo de Quirófanos
	Grupo Esterilización

1.5.1	Sección de Servicios Ambulatorios y Urgencias y Consulta Externa
1.5.2	Sección Servicios Hospitalarios
	Medicina Interna, Pediatría, Ginecología y Obstetricia, Cirugía General y Especialidades.
1.5.3	Sección de Servicios Quirúrgicos
	Quirófano, Recuperación, Salas de Parto y Esterilización
1.5.4	Sección de Servicios de Apoyo a la atención
	Imagenología, Laboratorio clínico, Patología, Endoscopias, Medicina Física y Rehabilitación, Farmacia

8. JUSTIFICACIÓN DE LA VARIACIÓN

Con la estructura propuesta se pretende fortalecer la organización administrativa y asistencial, adecuándola a las condiciones y necesidades actuales, de conformidad con el esquema de prestación de servicios, teniendo en cuenta los servicios habilitados y la población a atender.

La estructura propuesta permitirá que los procesos y procedimientos del área administrativa sean más ágiles, buscando el acceso del usuario a cualquier servicio asistencial con el menor trámite posible.

Por otra parte, en el área asistencial la organización propuesta busca mejor distribución del personal de acuerdo con los nuevos servicios, lo que funcionalmente permite oportunidad, eficiencia y continuidad en la atención, reducción de trámites en cada servicio y mejoramiento de la calidad la prestación del mismo.

Cabe destacar que la estructura propuesta se ajusta a las seis (6) propuestas presentadas como alternativas para la búsqueda de la viabilidad financiera y administrativa de la institución, detalladas de la siguiente manera:

- PROPUESTA 1: SUPRESIÓN DE DIEZ (10) CARGOS DE PERSONAL VINCULADO ENTRE LOS AÑOS 2001 A 2005.**

2. **PROPUESTA 2:** SUPRESIÓN DE CARGOS DE PERSONAL PENSIONADO POR VEJEZ.
3. **PROPUESTA 3.** SUPRESIÓN DE DIEZ (10) CARGOS DE PERSONAL VINCULADO ENTRE LOS AÑOS 2001 A 2005 Y PERSONAL PENSIONADO POR VEJEZ.
4. **PROPUESTA 4:** MODIFICACIÓN AL RECONOCIMIENTO DE HORAS EXTRAS Y RECARGOS NOCTURNOS, A TRAVÉS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE CONTRATACIÓN.
5. **PROPUESTA 5:** SUSPENSIÓN DE RECONOCIMIENTOS DE PRIMAS EXTRALEGALES. (Prima de antigüedad).
6. **PROPUESTA 6:** CORTE AL RÉGIMEN DE RETROACTIVIDAD DE CESANTÍAS.

Las denominaciones y códigos de los cargos corresponden al sistema de nomenclatura y empleos adoptados según Decreto 1569 de 1998. Los ajustes según los términos de la Ley 909 de 2004 se encuentran en proceso.

Debe tenerse en cuenta que el Hospital San José de Túquerres hasta el año 2001 era una institución prestadora de servicios de salud de naturaleza indefinida, donde mediante acuerdo municipal No. 001 del 17 de enero de 2001 se transforma en empresa social del estado el nivel municipal.

Como antecedente debe tenerse en cuenta que en el año 2000 se suscribe convención colectiva de trabajo, donde se pacta que en caso de transformación de la institución o cambio de razón social se reconocería la condición de trabajadores oficiales a toda la planta de personal que se encuentre vinculada hasta la fecha de ocurrencia de tales hechos.

Esta condición de trabajadores oficiales se ha ratificado en convenciones colectivas de trabajo suscritas en los años 2001 a 2005.

Por las razones expuestas anteriormente, dentro de la propuesta No. 1, se propone suprimir diez (10) cargos del personal vinculado entre los años 2001 a 2005, teniendo en cuenta que sus nombramientos son provisionales, son susceptibles de contratación y no estarían amparados por la convención colectiva de trabajo vigente.

9. ANALISIS DE LA SITUACION DE LOS PENSIONADOS DEL HOSPITAL

Situación de pensionados directos, costos que generan a la entidad

El Hospital San José de Túquerres E.S.E tiene únicamente un pensionado directo cuyo valor asciende a la suma de: \$ 650.000 mensuales, adicionalmente existen seis (6) funcionarios que han cumplido los requisitos para adquirir su pensión.

Por otra parte se asumen cuotas partes pensionales de CUATRO (4) PERSONAS, cuyo costo aproximado corresponde a: \$ 3.000.000 mensual.

El resto de personal se encuentra afiliado a la Caja Nacional de Previsión, Instituto de los Seguros Sociales y a los diferentes fondos.

Proyecciones realizadas por la entidad frente a la situación

A continuación se describe los supuestos críticos, sobre los cuales se basa la estimación del gasto.

GASTOS DE PERSONAL

- a. Servicios Personales Asociados a Nómina:** Se adopta el costo de la nueva planta de personal definida en el proyecto (70 funcionarios), el cual se reduce o se mantiene a precios constantes en términos reales durante los años 2004 a 2008.
- b. Contribuciones Inherentes a Nómina:** Su valor el cual se reduce o se mantiene a precios constantes en términos reales durante los años 2.004 a 2008, lo anterior teniendo en cuenta que legalmente corresponden a porcentajes asociados directamente al costo de la nueva planta definida en el proyecto (70 funcionarios).
- c. Servicios Personales Indirectos:** Por la naturaleza del rubro se incorpora a precios constantes el valor de la vinculación personal que desarrolla actividades temporales, así como el personal que presta servicios calificados o profesionales especialmente de carácter misional que no sean desarrollados por el personal de planta (p.ej: médicos especialistas).

GASTOS GENERALES: La proyección del total de gastos generales requerido por la Institución para la vigencia de 2004 (año 0 del proyecto) más el valor de la contratación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones básicas de la institución, como vigilancia, aseo, lavandería, cocina etc., se reduce o se mantiene a precios constantes en términos reales durante la ejecución del mismo.

TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Se determina tomando en valores constantes los gastos por concepto de pago de pensionados directos, sentencias

y conciliaciones, y cuota de auditaje, sin considerar el pago directo de cesantías, las cuales deben ser asumidas entre el Departamento y la Nación, mediante el correspondiente convenio de concurrencia.

CUENTAS POR PAGAR: Este escenario se trabajó bajo el supuesto de un saneamiento fiscal total a diciembre de 2004. No obstante, los desequilibrios generados a partir del 2004, son incorporados como cuentas por pagar en la vigencia inmediatamente siguiente.

Los múltiples requerimientos por parte del Instituto Departamental de Salud de Nariño ha colocado al Hospital San José de Túquerres a estudiar la mejor opción para reestructurar la entidad que como lo hemos observado en el diagnóstico que se ha desarrollado dentro de la entidad, se trata de generar el menor impacto con respecto a los trabajadores que se encuentran desempeñando sus funciones y a la vez no afectar la prestación del servicio, es así como se ha planteado la posibilidad de que las personas que deban salir sean indemnizadas, las que tienen derecho a esto que como lo hemos observado en el desarrollo de este análisis legal y jurisprudencial para el caso de los funcionarios de carrera y los trabajadores oficiales; el personal vinculado provisionalmente no tiene derecho a esta indemnización al igual que el personal que por Resolución ya esté jubilado y a la vez se las pueda vincular mediante Cooperativas Asociadas de Trabajo u Outsourcing, el personal que cuente con la capacitación y experiencia en el desarrollo de las labores a contratar por la entidad para no dejar desprotegidas a las familias que dependen de los trabajadores del Hospital San José de Túquerres; preferiblemente de forma directa sin intermediación alguna.

Se debe resaltar las opciones de los pre pensionables del hospital, a quienes sin menoscabar su derecho se les permitirá que cumplan con los requisitos para adquirir su pensión y los cargos que venían desempeñando son los que serán suprimidos para de esta manera cumplir con las exigencias que han sido adoptadas por las entidades que se encargan de la vigilancia y control de las Entidades Prestadoras de los Servicios de Salud, como es el caso de la ESE Hospital San José de Túquerres. Si no se produce una gran afectación a la planta de personal del Hospital en el Municipio de Túquerres se mantendrá la prestación eficiente y óptima de los servicios de salud, mas aun cuando la E.S.E. Hospital San José de Túquerres en la actualidad es el centro de referencia de 14 municipios de la región centro occidente del departamento de Nariño, prestando los servicios de salud en los niveles I y II de complejidad.

La base de los principios de eficiencia administrativa al interior de las entidades del Estado, como son promulgados por los preceptos Constitucionales busca que el personal a su servicio, cumpla con las calidades para tal desempeño, sin que su escogencia o selección implique vulnerar sus derechos laborales, por ello la conveniencia de que cuando se lleve a efecto la selección de las nuevas plantas de personal como es el caso de la E.S.E. Hospital San José de Túquerres, también debe buscar que el personal cuente con la suficiente capacitación para

desempeñarse en los cargos respectivos, y a la vez el compromiso de la entidad empleadora de generar un desarrollo humano sostenible, brindándole al personal a su servicio la posibilidad de tecnificar aún mas sus conocimientos por intermedio de las actividades académicas que programe la institución, y así estar en igualdad de condiciones con las entidades que le sean homologas.

Para no afectar la prestación del servicio asistencial y garantizar una optima calidad de atención, la modificación en la planta de personal deberá sobre todo dar prioridad a la planta de personal medico asistencial y tratar de reorganizar la parte administrativa para que preste mejor atención y pueda cubrir la mayoría de la población.

Con la finalidad de generar el menor impacto laboral al interior de la entidad a reestructurarse, y cumpliendo con los parámetros legales la planta de personal actual de la vigencia 2006 se encuentra ajustada de conformidad con la nomenclatura, códigos y nivel del Decreto 785 de 2005 reglamentario de la Ley 909 de 2004.

Igualmente, se han realizado los ajustes a los Manuales de Funciones y Competencias Laborales de acuerdo con el Decreto 2539 de 2005.

Por ello, hasta el momento la propuesta mas consolidada es la siguiente:

**HOSPITAL SAN JOSE DE TÚQUERRES E.S.E.
TABLA DE PERSONAL PROPUESTA**

No. EMPLEOS	CARGOS	CODIGO	NIVEL	GRADO	ASIGNACION
Uno	Gerente	085	Directivo	01	3.522.486
Uno	Subgerente Prestación Servicios	084	Directivo	02	2.620.723
Uno	Subgerente Administrativo	084	Directivo	02	2.620.723
Dos	Médicos Especialistas	213	Profesional	01	3.228.946
Siete	Médicos Generales	211	Profesional	02	2.577.661
Uno	Odontólogo	214	Profesional	03	2.163.735
Cinco	Enfermero	243	Profesional	04	1.820.666
Uno	Profesional universitario área Salud (Bacteriología)	237	Profesional	05	1.630.670

No. EMPLEOS	CARGOS	CODIGO	NIVEL	GRADO	ASIGNACION
Uno	Profesional Universitario Area Salud (Bacteriología)	237	Profesional	05	1.630.670
Uno	Profesional Universitario Salud (Instrumentadora Quirúrgica)	237	Profesional	06	1.529.583
Uno	Profesional Universitario (Facturación)	219	Profesional	06	1.529.583

Uno	Profesional Universitario (Recursos Humanos)	219	Profesional	06	1.529.583
Uno	Profesional Universitario (Costos)	219	Profesional	07	1.346.158
Uno	Profesional Universitario (Contabilidad)	219	Profesional	07	1.346.158
Uno	Profesional Universitario (Admisiones)	219	Profesional	07	1.346.158
Uno	Tesorero General	201	Profesional	07	1.346.158
Uno	Almacenista General	215	Profesional	08	1.118.240
Uno	Técnico Area Salud (Regencia Farmacia)	323	Técnico	01	1.070.698
Dos	Técnicos Administrativos	367	Técnico	01	1.070.698
Dos	Secretarias Ejecutivas	425	Asistencial	01	1.174.162
Veinticinco	Auxiliares Area Salud (Enfermería)	412	Asistencial	02	919.194
Uno	Auxiliar Area Salud (Imágenes Diagnósticas)	412	Asistencial	03	880.622
Dos	Secretarios	440	Asistencial	04	777.812
Seis	Auxiliares Administrativos	407	Asistencial	05	765.635
Uno	Auxiliar Area Salud (Consultorio Odontológico)	412	Asistencial	05	765.635
Uno	Auxiliar Area Salud (Laboratorio Clínico)	412	Asistencial	05	765.635
Dos	Auxiliar Area Salud (Farmacia)	412	Asistencial	05	765.635

Total Cargos Planta Propuesta: 70 Cargos

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS A CONTRATAR:

SERVICIO A CONTRATAR	PERSONA NATURAL O JURIDICA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	ASIGNACIÓN MENSUAL	VALOR A CONTRATAR AÑO
ASESOR CONTROL INTERNO	Natural	Cooperativa	\$ 1.500.000	\$ 18.000.000
PROFESIONAL UNIVERSITARIO (NUTRICIÓN Y DIETÉTICA)	NATURAL	Cooperativa	\$ 1.500.000	\$ 18.000.000
TRES CELADORES	NATURAL	Cooperativa	\$ 550.000	\$ 19.800.000
TRES CONDUCTORES	NATURAL	Cooperativa	\$ 550.000	\$ 19.800.000
OCHO AUXILIARES DE SERVICIOS GENERALES (Incluida Cocina)	NATURAL	Cooperativa	\$ 550.000	\$ 52.800.000
TOTAL				\$ 128.400.000

En el desarrollo de este trabajo se puede observar que la tendencia de la mayoría de las entidades públicas con la finalidad de fortalecer sus rendimientos financieros, reestructuran su estructura administrativa, sin embargo es importante que en este proceso le den prioridad y protección a los derechos de los trabajadores; siendo así que en el desarrollo de la presente investigación, las posiciones del Juez constitucional como del Juez Administrativo, cuando se tratan los temas de reorganizar las plantas de personal, realizan un análisis de acuerdo

a las características particulares de cada situación, tratando de que la posición que se asuma no infrinja el ordenamiento legal y constitucional vigente hasta el punto de que como se ha observado, tras mediar diversas discusiones se ha optado por unificar criterios para garantizar mejores soluciones a los trabajadores; y enriquecer los conocimientos de los profesionales que se interesen por estos temas siendo orientadores, en la ejecución de los procesos de reestructuración y la provisión de cargos para estructurar mejor el equipo de trabajo y promover la formación de sistemas de calidad de gestión al interior de las entidades del estado, en busca de que los rendimientos operacionales sean mas eficientes y con los que considero son esenciales para obtener buenos resultados..

CONCLUSIONES

- El deber y las obligaciones jurídicas a las que se someten las entidades del estado, llevan a tomar decisiones que aunque van a fortalecer algunos aspectos estructurales de la institución, también genera un trauma en el personal que resulte afectado con las decisiones.
- Los procedimientos adelantados al interior de la E.S.E Hospital San José de Túquerres tiene inmersos tres aspectos de vital importancia que la institución debe darles el mejor y más adecuado manejo, como lo es la parte objetiva que obedece al mejoramiento del rendimiento financiero, y el subjetivo relativo a la evaluación del desempeño del personal a su servicio, y el social relacionado con la atención y satisfacción de los usuarios de los servicios de salud.
- La apreciación directa al proceso de reestructuración, adelantado en la E.S.E Hospital San José de Túquerres, determina que la decisión a adoptar es la indemnización de los trabajadores oficiales, y con ello reducir parte de la planta de personal actual, pese a que la perspectiva es tratar de generar el menor impacto en la afectación laboral, es recomendable fortalecer las nuevas figuras jurídicas de contratación para la prestación de ciertos servicios que así lo requieren al interior de la institución.
- Pese a las regulaciones normativa y jurisprudencial, la mayoría de las decisiones a adoptar en los procesos de reestructuración están orientados por el factor de la discreción en el cual se ponen ciertos estándares de racionalidad, justicia y eficacia que son los principios básicos para que los funcionarios encargados de tomar las decisiones finales y trascendentales los sepan efectuar de conformidad a lo establecido por la normatividad y la jurisprudencia.

RECOMENDACIONES

- Formular una propuesta de retiro voluntario, para los empleados de carrera administrativa a quienes les corresponde indemnización, los provisionales sin indemnización sin mandato legal, los trabajadores oficiales con su respectivo régimen.
- Suprimir cargos de jubilados y personal que haya cumplido sus requisitos de jubilación para no vulnerar sus derechos, quienes deberán solicitar el reconocimiento de pensión en forma inmediata; de no hacerlo el jefe de recursos humanos deberá solicitarla a nombre de cada trabajador con derecho, la supresión de los segundos se hará efectiva al momento de recibo de la resolución mediante la cual se le reconozca esta prestación.
- Previa al retiro de funcionarios reestructurados capacitar y promover con ellos la conformación de Cooperativas Asociativas de Trabajo u Outsourcing y contratar con ellos los servicios requeridos evitando la intermediaciones.
- Procurar implementar un sistema de gestión en la calidad del servicio prestado por la entidad para que los propósitos y los servicios a suministrar por parte de la entidad respondan a las necesidades de sus usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Traducción Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 261p

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis 1991. 227p

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. DERECHO LABORAL APLICADO. ISASA CADAVID, Germán. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000. 272p

Doctrina y Jurisprudencia. Ámbito Jurídico. Legis

DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Traducción de Marta Gustavino. Barcelona: Ariel, 2002. 238p.

HOSPITAL SAN JOSÉ DE TÚQUERRES, E.S.E. Oficina Jurídica.

Ley 909 de 2004 Estatuto de la Carrera Administrativa. 73p.

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Teoría Impura del Derecho. La Transformación de la Cultura Jurídica Latinoamericana. Bogotá: Legis, 2004. 450p

RODRÍGUEZ CESAR. La Decisión Judicial. El debate Hart-Dworkin. Bogotá: Universidad de los Andes. Siglo del Hombre, 2002. 266p

URIBE URUBURU, Alvaro. Teoría constitucional y ciencia política. Bogotá: Librería del Profesional. Quinta Edición, 1997. 535p

YOUNES MORENO, Diego. Instituciones Jurídicas y Políticas. Bogotá: Legis, 2003. 470p.