

Bogotá D.C., 28 de Octubre de 2016.

**Señor**

**LEONARDO ANTONIO CASTAÑEDA CELIS**

Juez 4º. Administrativo de Oralidad del  
Circuito Judicial de Bogotá  
Bogotá

**Radicado:** 11001-33-34-004-2016-00127-00

**Actor(es):** GLORIA STELLA DÍAZ ORTIZ y JAIRO CARDOZO SALAZAR-

**Demandados:** BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL – CONCEJO DE BOGOTÁ  
DISTRITO CAPITAL

**Asunto:** Coadyuvancia en favor de la(s) parte(s) demandante(s) en el proceso correspondiente al medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, *“Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones”*

**Coadyuvancia a favor de la solicitud de medidas cautelares y las pretensiones de la demanda.**

**MANUEL SARMIENTO**, mayor de edad, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.878.444, expedida en Bogotá, domiciliado en Bogotá D.C., obrando en nombre propio y en mi calidad de Concejal electo del Distrito Capital de Bogotá para el período 2016-2019, por medio de este escrito presento coadyuvancia en favor de la(s) parte(s) demandante(s), de acuerdo con lo previsto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante “CPACA”) estando dentro del término legal señalado para el efecto, y, en consecuencia, respetuosamente solicito se me otorgue la calidad de coadyuvante en el proceso promovido por **GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ** y **JAIRO CARDOZO SALAZAR** que pretende la declaratoria de nulidad del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, *“Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones”*

**I. Partes.**

Son:

**DEMANDANTE(S):** GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ, y JAIRO CARDOZO SALAZAR, ciudadanos colombianos mayores de edad, identificados con C.C. No. 51.739.161 de Bogotá y 19.268.259 de Bogotá, respectivamente.

**DEMANDADO(S):**

**BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**, representada legalmente por el Señor Alcalde Mayor **ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**, ciudadano colombiano, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C., facultado para ejercer la representación judicial y extrajudicial de la mencionada entidad.

## II. Las normas acusadas en el escrito de la demanda.

La demanda se ha instaurado con el fin de obtener la nulidad en su integridad del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, "Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones", cuyo tenor literal es el siguiente:

### "CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** El presente Acuerdo tiene por objeto efectuar la reorganización del sector salud en el Distrito Capital definiendo las entidades y organismos que lo conforman, para lo cual se determinará la fusión de algunas entidades y la creación de otras.

### CAPÍTULO. II

#### FUSIÓN DE ENTIDADES

**ARTÍCULO 2º. Fusión de Empresas Sociales del Estado.** Fusionar las siguientes Empresas Sociales del Estado, adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., como sigue:

Empresas Sociales del Estado de: Usme, Nazareth, Vista Hermosa, Tunjuelito, Meissen y El Tunal se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada "Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E."

Empresas Sociales del Estado de: Pablo VI Bosa, del Sur, Bosa, Fontibón y Occidente de Kennedy se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada "Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E."

Empresas Sociales del Estado de: Usaquén, Chapinero, Suba, Engativá y Simón Bolívar se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada "Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E."

Empresas Sociales del Estado de: Rafael Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, La Victoria y Santa Clara se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada "Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E."

**PARÁGRAFO 1.** Cada una de las cuatro Empresas Sociales del Estado producto de la fusión prestarán servicios integrales de salud de todos los niveles de complejidad y se articularán en una sola Red Integrada de Servicios de Salud Distrital de conformidad con el artículo 25 del presente Acuerdo.

**PARÁGRAFO 2.** Los nombres de las actuales unidades de prestación de servicios de salud deberán conservarse para efectos de la identificación por parte de la ciudadanía.

**PARÁGRAFO 3.** *En cada una de las subredes de prestación de servicios de salud se desarrollará una central de urgencias de conformidad con las necesidades de la población, la demanda de servicios y la accesibilidad geográfica.*

**PARÁGRAFO 4.** *Las cuatro subredes de servicios de salud adelantarán las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad a nivel individual y colectivo que le brinden al usuario una atención integral. Se fortalecerán las acciones de autocuidado y mutuo cuidado y las acciones intersectoriales que fomenten acciones individuales y colectivas para incentivar estilos de vida saludable.*

**PARÁGRAFO 5.** *Las Empresas Sociales del Estado resultantes de la fusión deberán realizar, conforme a la normatividad vigente, procesos de rendición de cuentas ante la comunidad beneficiaria con el fin de promover la participación ciudadana e implementar las acciones que mejoren los servicios de salud.*

**ARTÍCULO 3º. Transición del proceso de fusión de las ESE.** *Ver Decreto Distrital 171 de 2016. Con el fin de efectuar la expedición de los actos administrativos, presupuestales y demás trámites necesarios para el perfeccionamiento del proceso de fusión de las Empresas Sociales del Estado, se establece un periodo de transición de un año contado a partir de la expedición del presente Acuerdo.*

*Durante el periodo de transición se seguirán las siguientes reglas:*

a). *La dirección y administración de las Empresas Sociales del Estado resultantes de la fusión, durante este periodo, estarán a cargo de los Gerentes y de las Juntas Directivas que determine el Alcalde Mayor y el Secretario de Salud respectivamente. Dicha designación se producirá al día siguiente de la entrada en vigencia del presente Acuerdo.*

b). *La designación de las Juntas Directivas de transición se hará exclusivamente de entre las Empresas Sociales del Estado objeto de la fusión.*

c). *Las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado objeto de la fusión se disolverán al día siguiente de la entrada en vigencia del presente Acuerdo.*

d). *Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado objeto de la fusión permanecerán como directores científicos durante el periodo de transición siempre y cuando sean profesionales del área de la salud y en el caso de que su profesión sea diferente, asumirá dicha dirección el profesional del área de la salud que le siga jerárquicamente. Sus funciones, durante este período, estarán orientadas, en forma exclusiva, a facilitar a los Gerentes y Juntas Directivas de transición las labores derivadas de la subrogación de obligaciones y derechos, dispuesta en el presente Acuerdo.*

e). *Las Juntas Directivas de transición deberán durante este periodo, tramitar las autorizaciones requeridas ante la Superintendencia Nacional de Salud, aprobar los ajustes presupuestales, determinar la estructura organizativa y administrativa de las Empresas Sociales del Estado resultantes de la fusión.*

**PARÁGRAFO.** Las Juntas Directivas y los Gerentes deberán atender los parámetros señalados en la Ley 909 de 2004 al momento de adecuar, bajo su responsabilidad, la estructura organizacional y la planta de personal de las Empresas Sociales del Estado que resultan de la fusión.

**ARTÍCULO 4º. Nuevas Juntas Directivas.** Durante el periodo de transición a que hace referencia el artículo anterior, la Secretaría Distrital de Salud realizará las acciones correspondientes para la conformación de las nuevas juntas directivas de las ESE resultantes de la fusión.

Las Juntas Directivas de las Empresas Sociales del Estado resultantes de la fusión estarán compuestas por nueve (9) integrantes los cuales serán designados de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1876 de 1994 y los Acuerdos 13 y 17 de 1997 del Concejo Distrital de Bogotá.

(...)"

### III. Las disposiciones que se alegan violadas en el escrito de la demanda.

Alegan los demandantes que las siguientes son las normas violadas:

Norma(s) Acusada(s)	Precepto(s) violado(s)
Constitución Política de Colombia	Artículos 2o. y 40. Participación ciudadana Artículo 6º. y 121: Principio de legalidad Artículo 29: Derecho al debido proceso Artículo 209: Principios de la Función Administrativa
Ley Estatutaria 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"	
Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"	Artículos 44, 67, y 79 de la
Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"	Artículo 46
Decreto 1227 de 2005, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.	Artículos 95 a 97

Ley 489 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".	Artículo 69
Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"	Artículos 3°. y 42
Acuerdo 348 de 2008 "Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital".	Artículo 46 Parágrafo 1° del artículo 72

#### **IV. Sobre los Hechos presentados en el escrito de la Demanda.**

El acápite de hechos de la demanda se centra en el trámite adelantado en el Concejo Distrital con ocasión a la expedición del acto acusado y en la ausencia de estudios técnicos para disponer la fusión de los Hospitales Públicos, la creación de una entidad descentralizada a nivel distrital y la modificación de la planta de personal de las Empresas Sociales del Estado (ESE's) objeto de fusión. Al respecto, se resalta que se apoya el sustento fáctico narrado en la demanda.

Además, se precisa que aunque en algunas ocasiones el recuento fáctico contiene consideraciones de derecho que debieron ser ubicadas en el acápite correspondiente al concepto de violación, dicha circunstancia en manera alguna afecta la veracidad y claridad de los hechos narrados.

#### **V. Fundamentos de Derecho.**

##### **Ausencia de motivación.**

La motivación es un requisito intrínseco que determina la validez del acto administrativo, como en el caso de la falta de motivación cuando ésta es exigida por la ley. La motivación debe por lo tanto ser exteriorizada en el acto no sólo como un requisito de forma sino como una garantía de la legitimidad del mismo.

La posición jurisprudencial del Consejo de Estado a punto de las exigencias de validez del acto administrativo, afirma que en él deben concurrir ciertos elementos esenciales o intrínsecos de los cuales depende su validez y eficacia. En otras palabras, el acto administrativo debe reunir ciertos requisitos con el objeto que sea susceptible de los efectos jurídicos que se le atribuyen.

Con relación al elemento esencial del acto administrativo de la motivación, los doctrinantes en el tema han determinado que ésta debe ser cierta, sería, adecuada, suficiente y de buena fe<sup>2</sup>.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado en forma pacífica y constante ha sostenido que ésta debe ser *real y seria*<sup>3</sup>, a punto que la situación fáctico-jurídica contemplada o planteada debe atemperarse con la realmente vivida o existente; también ha dicho la alta Corporación que las normas invocadas como sustento de un derecho o las esgrimidas que lo niegan, deben ser las aplicables al caso concreto, también es necesario que exista un análisis o valoración seria a los medios de convicción allegados y finalmente que la determinación tomada sea lógica o consecuente con todo lo anterior.

Esa motivación debe ser clara, precisa, acorde con la situación fáctica, debe existir análisis sobre el atemperamiento de la normatividad aplicable al tema tratado, entre otros temas puntuales, todo con claridad, con lógica y con sencillez sin ambigüedades o motivaciones anfibiológicas.

Por esa razón, el Consejo de Estado ha señalado que cuando la Constitución o la Ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motiva, si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo<sup>4</sup>.

Respecto al requisito de la suficiencia, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, ahora el 42 del CPACA, disponen que una vez dada la oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones y con base en las pruebas allegadas, se tomará la decisión que será motivada.

El Art. 59 de la codificación contenciosa, también contemplaba el punto neurálgico respecto de la de motivación, en efecto en esta norma se dispone que ésta se motivará en sus aspectos de hecho y de derecho y en los de conveniencia si es del caso.

Otra característica que se debe predicar de la fundamentación de las decisiones administrativas para que éstas se ajusten a los preceptos de índole superior es la congruencia, la fundamentación debe tener relación con la determinación tomada, esto quiere decir que el ejercicio de razonamiento y proporcionalidad realizado por el funcionario durante el procedimiento de formación del acto contentivo de la manifestación la voluntad de la administración, debe estar íntimamente ligado con la decisión; en otras palabras, los motivos expuestos deben tener conexión con la resolución asumida.

La motivación del Proyecto de Acuerdo, en realidad, no constituye un mero requisito de forma. Es un requisito fundamental en la medida que garantiza el principio de publicidad y el principio democrático, pues permite que los miembros

---

<sup>1</sup> PENAGOS. *El Acto Administrativo*. 1996 Ob. Cit. p. 291

<sup>2</sup> *Ibidem*. p. 305.

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 27 de abril de 1997. Exp. 3121 M. P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

<sup>4</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C., 23 de junio de 2011. Radicación: 11001-03-27-000-2006-00032-00. Número interno: 16090. Actor: Diana Caballero Agudelo y Gloria I. Arango Gómez Demandado: DIAN

del Concejo Distrital conozcan, de antemano a los debates, las razones que motivan la iniciativa del burgomaestre.

La Corte Constitucional, al referirse a la aplicación del principio de publicidad en el trámite legislativo que se surte ante el Congreso —que es plenamente aplicable en el trámite aprobatorio de la normativa municipal— ha dicho que *“El principio de publicidad aporta un elemento trascendental en la actividad institucional dentro de un Estado democrático, que consiste en la posibilidad de fiscalizar la actividad que realiza el poder público, examen que en el caso del Congreso de la República tendrá como sujetos activos tanto a la sociedad, como a los mismos integrantes del órgano legislativo, especialmente a las fuerzas minoritarias o de oposición, las cuales estarán interesadas en resaltar las disparidades de criterio jurídico o político con las medidas adoptadas por la mayoría.*

*Entonces, en primer lugar el principio de publicidad supone la posibilidad de que la sociedad observe de forma amplia y neutral el funcionamiento de comisiones y cámaras, (...). Así mismo debe garantizarse la transparencia al interior del Congreso, entendiendo que sus integrantes deben contar con todas las posibilidades para conocer los asuntos en los cuales se espera su participación, así como brindar los medios necesarios para que sea perfectamente clara la agenda legislativa, el contenido de los temas a discutir en ella y el momento en que se tomarán las decisiones por parte de la comisión o plenaria a la que se pertenezca.”* (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, la exigencia de motivación en el caso del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016 no se circunscribe al cumplimiento de la normativa general contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), también se encuentra en las disposiciones sobre la estructura administrativa y la gerencia pública, contenidas en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y los artículos 95 al 97 del Decreto 1227 de 2005, cuyo tenor literal es el siguiente:

*Artículo 46. Reformas de plantas de personal. Modificado por el art. 228, Decreto Nacional 019 de 2012. Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.* (Subrayado fuera de texto).

*Reforma a la planta de empleos:*

*Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.*

*(...)*

*Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la*

*funciones.*

*96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*

*96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*

*96.7. Introducción de cambios tecnológicos.*

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

*96.9. Racionalización del gasto público.*

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

*Parágrafo 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.*

*Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.*

*Artículo 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:*

*97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*

*97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.*

*97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.*

Sin necesidad de realizar mayores elucubraciones sobre el particular, se tiene que el acto acusado se encuentra viciado por ausencia de motivación, en tanto en el mismo no se exteriorizaron las razones suficientes de hecho y de derecho, tampoco las necesidades del servicio o los aspectos de conveniencia, que llevaron al Concejo Distrital a disponer la reorganización del sector salud en el Distrito Capital y la modificación de la planta de personal de las Empresas Sociales del Estado (ESE's) mencionadas en dicho acto.

La exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo se limita a enunciar la normativa aplicable al Sector Salud respecto al servicio de salud, algunas experiencias nacionales e internacionales desde la Política de Atención Integral en Salud y la gestión Integral del riesgo definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como las gestiones adelantadas por las anteriores administraciones sobre la materia, pero nada se dice sobre la necesidad, conveniencia y oportunidad de suprimir los cargos que ocupaban los miembros de las Juntas Directivas de las ESEs fusionadas, para proceder a crear nuevos cargos para las Juntas Directivas de las Empresas Sociales del Estado objeto de la fusión y a disponer la designación de sus miembros por parte del Alcalde Mayor del Distrito Capital.

Aunado a lo anterior, el artículo 3º, literal e, del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016 autoriza a las Juntas Directivas de transición, para que durante el período de transición de un año contado a partir de la expedición del Acuerdo, aprueben la planta de personal, los estatutos, el reglamento interno, los manuales de funciones



y requisitos y el de procedimientos de las Empresas Sociales del Estado resultantes de la fusión.

Como puede apreciarse, el acto administrativo acusado dispone una segunda modificación de la planta de personal de cada una de las Empresas Sociales del Estado sometidas al proceso de fusión, incluyendo la modificación del manual de funciones, sin que en la parte considerativa del acto se haga mención alguna a las circunstancias fácticas, relacionadas con el mejoramiento del servicio, a un análisis técnico misional de las entidades o de las funciones asignadas a cada uno de los cargos que componen la planta de personal.

Además, la ausencia de motivación desconoce lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 estipula que, “*la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)*”. El hecho de exigir del acto acusado un mínimo de motivación, y que la misma tenga relación con el proceso de reestructuración administrativa autorizado por el acto acusado, y no sea sólo un conjunto de consideraciones generales sobre el sector salud a nivel distrital, constituye una garantía de los principios de legalidad, publicidad y transparencia que deben regir las actuaciones del Concejo Distrital de Bogotá como autoridad administrativa.

Por las razones lacónicamente esbozadas, el acto acusado, y en especial las disposiciones que disciplinan temáticas relacionadas con el empleo público, la reforma a las plantas de personal y las funciones de los servidores de las ESE's, adolecen de un vicio que afecta de forma determinante su validez, como lo es la ausencia de motivación. En tal virtud, coadyuvamos la solicitud de nulidad en ese sentido.

### **Falta de estudios técnicos.**

El Acuerdo N° 641 del 6 de abril de 2016 “*Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones*”, tiene graves vicios de fondo, entre los que se encuentran, la ausencia de motivación de los estudios técnicos requeridos para el proceso de fusión de los 22 Hospitales Públicos del Distrito (E.S.E.), contraviniendo de esta forma lo señalado en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, así como los artículos 95 al 97 del Decreto 1227 de 2005, arriba citados.

Las referidas disposiciones consagran, como exigencia previa y para el proceso de reestructuración administrativa, la elaboración de un **estudio técnico** como **sustento** de la reforma a las plantas de personal. Según el Consejo de Estado, se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular<sup>5</sup>.

Por tratarse entonces de una actuación esencialmente reglada, como en efecto lo es el proceso de reestructuración administrativa, en donde la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal, pues su accionar está siempre determinado en una norma de derecho positivo y su desarrollo no puede estar al libre albedrío de la autoridad.

contener análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios, y/o evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

A juicio de la parte actora, no existen los estudios sobre reestructuración administrativa y racionalización de la planta de personal de la administración, por lo que no hay un sustento para la supresión de los empleos de las Juntas Directivas de las ESE's mencionadas en el acto acusado, tampoco para autorizar a las juntas para establecer las respectivas plantas de personal de dichas entidades, pues al proferirse los actos acusados no se contaba con tales estudios elaborados con arreglo a la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005.

En efecto, no se advierte que el proceso de fusión de Empresas Sociales del Estado establecido en el Acuerdo acusado, esté precedido de un diagnóstico institucional hecho por entidades especializadas en cuanto a competencias, procesos, estado y situación de cada uno de los organismos que componen el sector salud central y que permita establecer la necesidad de redimensionar la estructura, para adaptarla al cumplimiento de los objetivos básicos.

No se encuentra acreditado que haya existido análisis de alguno de los puntos arriba señalados, tampoco se habla del diagnóstico de la situación actual, no se indica qué aspectos se contemplaron, para llegar a la conclusión de la necesidad de fusionar las entidades del sector salud.

Siendo así, no existen los estudios técnicos que sirvieran como fundamento para la fusión y la modificación de la planta de personal de las ESE's llevada a cabo mediante el Acuerdo acusado, no cumplieron con los requisitos legales, circunstancia que hace anulable el acto demandado, por desconocer uno de los presupuestos consagrados en la Ley 909 de 2004 y su Decreto reglamentario. La Administración Distrital no contaba con los respectivos estudios técnicos en los términos exigidos por la ley, situación que no permite una decisión diferente a retirar del ordenamiento jurídico la decisión administrativa.

Aunado a lo expuesto, el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 preceptúa que la *“Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, **distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política”***.

El Acuerdo 641 de 2016 en el capítulo III, en su artículo 8º., autoriza al Gobierno Distrital para que **constituya una entidad mixta sin ánimo de lucro, de control y mayoría pública en su composición, organizada como corporación en los términos del artículo 96 de la Ley 489 de 1998**, con autonomía administrativa y financiera, vinculada al sector salud del Distrito Capital y **cuyo objeto social será el desarrollo de actividades de logística y de servicios no misionales como apoyo a la gestión de las Empresas Sociales del Estado del Distrito Capital**.

Como puede advertirse, el Acuerdo acusado autoriza al Gobierno Distrital para crear una entidad descentralizada del orden distrital, sin contar previamente con el

estudio técnico o análisis que respaldara dicha iniciativa, desconociendo lo preceptuado en la disposición de la Ley 489 de 1998.

Como corolario de lo anterior, al no existir los estudios técnicos sobre reestructuración administrativa y racionalización de la planta de personal de la administración, no hay un sustento para la supresión de los empleos de las Juntas Directivas de las ESE's mencionadas en el acto acusado, y tampoco, para autorizar a las juntas para establecer las respectivas plantas de personal de dichas entidades, ni para autorizar la creación de una entidad descentralizada sin ánimo de lucro ni la fusión de los hospitales públicos, el acto acusado no se acompasa con lo establecido en las Leyes 489 de 1998, 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005.

### **Vicios en el trámite del acuerdo acusado.**

El vicio de forma del acto administrativo, esto es la expedición irregular, se presenta cuando la Administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad. De igual forma, cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse.<sup>6</sup>

Si bien la parte demandante alega que el memorando No. 2016IE3662 del 4 de marzo de 2016, suscrito por la Presidenta de la Comisión de Gobierno del Honorable Concejo de Bogotá, mediante el cual se negó la prórroga para la presentación de la ponencia de los Proyectos de Acuerdo Nos. 076 y 082 de 2016 que reorganizan el Sector Público de Salud de Bogotá y se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006, se encuentra viciado por la causal de nulidad denominada falsa motivación, lo cierto es que dicha circunstancia en realidad constituye un vicio en el trámite de formación del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016.

La anterior premisa bajo el entendido que el memorando No. 2016IE3662 del 4 de marzo de 2016 no es un acto administrativo susceptible de control judicial a través del medio de control de nulidad, en tanto no es un acto definitivo que pone fin a la actuación en sede administrativa en los términos del artículo 74 del CPACA, sino una decisión de trámite tendiente a impulsar el proceso de deliberación en el seno del Concejo Distrital.

Empero, se insiste que el hecho de que el referido memorando no sea susceptible de control de forma aislada ante el Juez de lo Contenciosos Administrativo, no es óbice para que las circunstancias que rodearon su expedición sean constitutivas de irregularidades con la potencialidad de viciar la validez del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016.

Como lo indica claramente la parte actora, mediante memorando con radicado No. 2016IE3662 del 4 de marzo de 2016, suscrito por la Presidenta de la Comisión de Gobierno del Honorable Concejo de Bogotá, se negó la prórroga para la presentación de la ponencia de los Proyectos de Acuerdo Nos. 076 y 082 de 2016 que reorganizan el Sector Público de Salud de Bogotá y se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006. La negativa se fundamentó en el "*mensaje de urgencia emitido por la Presidencia (...)*".

De conformidad con el Reglamento Interno de la Corporación Distrital, Acuerdo 348 de 2008, los Presidentes de las Comisiones...

En el caso del Congreso de la República, el mensaje de urgencia se tramita, una vez el Presidente de la República lo solicite, y la respectiva cámara decide sobre el mismo en un plazo de 30 días, según lo disponen los artículos 163 de la Constitución Política<sup>7</sup> y 191 de la Ley 5 de 1992<sup>8</sup>.

Como se afirmó en la demanda, el ámbito de aplicación del mensaje de urgencia, hace referencia exclusivamente al Congreso de la república. Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que por analogía se puede aplicar al procedimiento de trámite de los Acuerdos Distritales, correspondería al Alcalde Mayor invocar la urgencia, y no a la Presidenta de la Comisión.

Por otro lado, el Reglamento Interno del Concejo<sup>9</sup> establece en su artículo 46 que *“Las sesiones del Concejo tanto de la Plenaria como de las Comisiones Permanentes, tendrán una duración máxima de cuatro (4) horas, salvo que se apruebe la moción de sesión permanente.*

*Parágrafo: Durante el desarrollo de las sesiones el Presidente podrá ordenar dos (2) recesos por el término que considere necesario. Vencido el término, reanudará la sesión sin interrupción alguna.* (subrayado fuera de texto)

La citada disposición fue quebrantada por la Presidencia de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno durante el proceso de discusión del Acuerdo demandado, toda vez que hicieron tres (3) recesos de la misma sesión: dos (2) recesos el miércoles nueve (9) de marzo de 2016, a las 7:26 p.m. y a las 7:51 p.m., y uno (1) el día jueves diez (10) de marzo del mismo año, a la 1:58 p.m.

Además, la sesión fue irreglamentariamente suspendida el miércoles 9 de marzo de 2016 a las 7:51 p.m., para continuarla el jueves 10 de marzo de 2016 a las 9:00 a.m., pues el Reglamento Interno del Concejo no contempla la posibilidad de suspender las sesiones, más allá de los recesos de que trata el parágrafo del artículo 46.

Así las cosas, durante el trámite de discusión, deliberación y aprobación del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, se desconoció el procedimiento a seguir en el seno de dicha Corporación de elección popular para la formación del Acuerdo cuya nulidad se demanda, al negar sin sustento válido la prórroga para la presentación de la ponencia de los Proyectos de Acuerdo Nos. 076 y 082 de 2016 que reorganizan el Sector Público de Salud de Bogotá y se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006 así al suspender la sesión del 9 de marzo de 2016 para continuarla al día siguiente.

En los demás aspectos compartimos en su totalidad los argumentos esbozados por la parte demandante en el concepto de violación expuesto en la demanda, en

---

<sup>7</sup> ARTICULO 163. *El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. (...)*

<sup>8</sup> *“Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”, art. 191.*

<sup>9</sup> Acuerdo 348 de 2008 *“Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital”.*

los concernientes a los vicios que de trámite que se presentaron en el proceso de formación del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, que hacen imperativa la declaratoria de nulidad del mismo.

## **VI. Pruebas.**

Respaldamos la solicitud de la demanda, de oficiar al Concejo de Bogotá, para que a través del funcionario competente se sirva remitir:

- a) Todos los antecedentes que dieron origen a la expedición del Acuerdo 641 del 6 de abril de 2016, entre otros, los Proyectos de Acuerdo Números 076 y 082 de 2016, estableciendo la fecha de radicación ante la Corporación junto con los respectivos estudios técnicos y anexos que fueron radicados, así como la exposición de motivos de cada uno de los proyectos; el articulado propuesto, las ponencias radicadas y demás documentos de trámite (actas de sorteo y memorandos mediante los cuales se informó la designación de ponentes).
- b) Las actas, audios y videos de las sesiones de la Comisión Segunda de Gobierno del Concejo de Bogotá, realizadas los días 9 y 10 de marzo de 2016 y de la Sesión Plenaria llevada a cabo el 17 de marzo de 2016.

Asimismo, solicitamos que se oficie al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al órgano o entidad que a nivel distrital haga sus veces, para que certifiquen si la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del funcionario o dependencia competente, solicitó la expedición de un concepto, la elaboración de estudios técnicos o suscribió un Convenio Interadministrativo con el mismo fin, en aras de dar cumplimiento a los dispuesto en los artículos 46 de la Ley 909 de 2004, 95 a 97 del Decreto 1227 de 2005 y 69 de la Ley 489 de 1998.

## **VII. Petición.**

Respetuosamente solicito que:

1. Se me reconozca la calidad de coadyuvante de la(s) parte(s) demandante(s).
2. Se acceda a las pretensiones de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo 641 de 2016, como medida cautelar, de conformidad con lo previsto en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

## **VIII. Anexos.**

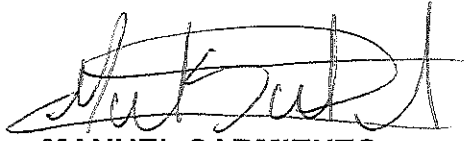
Los enunciados en el acápite de las pruebas.

## **IX. Notificaciones.**

### **DEMANDADOS:**

Concejo de Bogotá D.C.  
Calle 26 número 28 A - 41

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Sarmiento', written in a cursive style.

**MANUEL SARMIENTO**

CC. 80.878.444 de Bogotá D.C.