



000100

Teniendo en cuenta su solicitud, en cuyo evento solicita a esta Oficina Asesora Jurídica la emisión de concepto sobre la procedencia de revocatoria directa de acto administrativo, mediante el cual se renovó licencia de prestación de servicios en salud ocupacional, a una persona natural.

Al respecto, y en cumplimiento de las funciones asignadas a la Oficina Asesora Jurídica, según lo previsto en el Decreto 507 de 2013 Artículo 4 numerales 1 y 7 respectivamente, en cuyo caso corresponde “Asesorar y apoyar en materia jurídica a las distintas dependencias de la Secretaría Distrital de Salud (...)” y “Adelantar estudios y análisis jurídicos sobre áreas o temas propios de la Entidad, llevando a cabo la revisión de la normatividad, doctrina y jurisprudencia existente en relación con éstos, (...)” en tal sentido, esta Oficina Asesora procede a fin de formular concepto previas las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes

La consulta se genera con ocasión a la queja presentada por parte del señor XX quien pone en conocimiento del Ente Territorial en Salud del Distrito Capital, que la señora GG presuntamente no cuenta con los estudios que se requieren para obtener licencia de prestación de servicios en salud ocupacional.

Según el relato de los hechos, la aludida señora nunca obtuvo título de enfermera especialista en salud ocupacional, lo anterior sustentado en concepto emitido por la Organización Colegial de Enfermería. Así mismo indica que la señora GG, cuenta con título como auxiliar en enfermería y que actualmente ella ejerce su profesión en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, amparada en la Licencia en Salud Ocupacional que el ente territorial le expidió.

Finalmente indica que con el título de auxiliar de enfermería, no se cumple con los requisitos legalmente establecidos para obtener licencia de prestación de servicios en salud ocupacional.

De acuerdo a lo anterior, el peticionario solicita se cancele la licencia de prestación de servicios en salud ocupacional.

2. Problema Jurídico

De la consulta y sus antecedentes, se establece que los problemas jurídicos a resolver son:

Establecer si es procedente revocar el acto administrativo mediante el cual se renueva la licencia de prestación de servicios en salud ocupacional. Fijar el paso a seguir, respecto del acto administrativo aludido.



3. Normatividad y Jurisprudencia Aplicable

A efectos de orientar la consulta, esta Oficina Asesora Jurídica, refiere las disposiciones legales y postulados jurisprudenciales que predominan frente al tema:

3.1. Salud Ocupacional

3.1.1. Constitución Política

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

“Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)”

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”

3.1.2. La Ley 1562 de 2012 “ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”



La precitada Ley en su artículo 1º dispone que la salud ocupacional se entiende como “*Seguridad y Salud en el Trabajo*”, definiéndola como “... *aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajos y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores ...*” que tiene por objeto, “...*mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones*”.

El Artículo 23 de la norma ibídem prevé: “... *Licencias en Salud Ocupacional. El Ministerio de la Salud y Protección Social reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el procedimiento, requisitos para el otorgamiento y renovación de las licencias en salud ocupacional a las personas naturales y jurídicas, que como mínimo deben comprender: requisitos, experiencia, campo de acción de acuerdo a su profesión, cobertura nacional y departamental, formación académica, y vigencia de la licencia. La expedición, renovación, vigilancia y control de las licencias de salud ocupacional estará a cargo de las entidades departamentales y distritales de salud.*

Se reconocerá la expedición y renovación de las licencias de salud ocupacional a los profesionales universitarios con especialización en salud ocupacional, a los profesionales universitarios en un área de salud ocupacional, tecnólogos en salud ocupacional y técnicos en salud ocupacional, todos ellos con títulos obtenidos en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional”.

3.1.3. Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”

“Artículo 10. Definición de Educación Formal. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.”

3.1.4. Resolución 4502 de 2012, Por la cual se reglamenta el procedimiento, requisitos para el otorgamiento y renovación de las licencias de salud ocupacional y se dictan otras disposiciones

“Artículo 2o. Requisitos. El otorgamiento y renovación de las licencias de salud ocupacional a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que oferten a nivel nacional, servicios de seguridad y salud en el trabajo, estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) *Personas naturales:*

1. *Fotocopia de los títulos o diplomas debidamente legalizados que demuestren el nivel académico otorgado por una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional, en cualquiera de las siguientes modalidades de formación académica:*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

a) *Profesional Universitario con posgrado en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.*

b) *Profesional Universitario en un área de salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.*

c) *Tecnólogo en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.*

d) *Técnico en salud ocupacional, con título obtenido en una institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional.*

2. *Fotocopia del documento que demuestre que el programa académico cursado es de educación formal de carácter superior, conforme a lo establecido en las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o las que las modifiquen, adicionen o sustituyan.*

3. *Fotocopia del pénsun académico o asignaturas aprobadas que soporten los campos de acción de su formación.*

4. *Las personas naturales con títulos expedidos en el exterior, deben realizar los trámites de convalidación del título profesional y solicitar la licencia ante la respectiva Secretaría Seccional o Distrital de Salud, anexando como soporte, copia del diploma en el cual se acredite su formación en una de las áreas que conforman la Seguridad y Salud en el Trabajo según lo previsto en el artículo 1º de la Ley 1562 de 2012 y la homologación del título ante el Ministerio de Educación Nacional.*

5. *Los extranjeros que van a prestar servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo en Colombia deben solicitar la autorización ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o las Oficinas Consulares de la República, de acuerdo con las disposiciones sobre control de visas y extranjeros establecidas en el Decreto número 4000 de 2004, modificado por el Decreto número 0107 de 2012 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

6. *En el caso de que los interesados en obtener licencia en salud ocupacional, anexasen certificación de alguna institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional con firma digital, esta deberá cumplir con lo establecido para tal fin en la Ley 527 de 1999, o en la norma que la adicione, modifique o sustituya, por lo que previo a la expedición de la mencionada licencia, la Secretaría Seccional o Distrital de Salud, debe verificar si el programa de formación en una de las áreas que conforman la Seguridad y Salud en el Trabajo, según lo previsto en el artículo 1º de la Ley 1562 de 2012 ofrecido por la institución de educación superior debidamente aprobada por el Ministerio de Educación Nacional, corresponde a la modalidad de*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

educación formal de carácter superior y si el título otorgado a través de certificación electrónica, contiene la firma digitalizada del rector de dicha institución,

(...)

PARÁGRAFO 1o. Para la renovación de la licencia de salud ocupacional, la cual puede solicitarse en cualquier Secretaría Seccional o Distrital de Salud, la persona natural o jurídica pública o privada, además de acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo, deberá anexar copia de la licencia anterior o soporte en el cual conste que se trata de una actualización de la misma,

PARÁGRAFO 2o. Cuando la persona natural o jurídica pública o privada, modifique alguno de los requisitos acreditados en el momento de obtener la licencia de salud ocupacional, deberá informar de tal hecho a la Secretaría Seccional o Distrital de Salud con treinta (30) días de antelación a su ocurrencia, a fin de que se proceda a modificar la resolución por la cual se otorgó la licencia.”

“Artículo 9o. Vigilancia y Control. Las Secretarías Seccionales y Distritales de Salud, vigilarán y controlarán el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente resolución e impondrán las sanciones que acarreen su incumplimiento de conformidad con las normas legales que rigen esta materia, sin detrimento de las demás sanciones que pueden derivarse de la transgresión a las normas legales vigentes.”

3.2. Frente a vigencia de los actos administrativos

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

“Artículo 93 Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”*

De otro lado, la Ley 1437 de 2011 estipula en el artículo 88:

“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

4. Análisis Jurídico

La Secretaría Distrital de Salud, mediante acto administrativo No _____ de _____ 2009, resuelve en su artículo primero renovar la licencia de Prestación de Servicios en Salud Ocupacional a la señora GG como enfermera con Especialización en Salud Ocupacional. Lo anterior por cuanto la interesada señora GG, en su momento y según se expresa en la parte motiva del acto administrativo No _____ de 2009, presentó la documentación necesaria, exigida por el artículo tercero de la Resolución No 02318 de 1996 (vigente para la época) expedida por el Ministerio de Salud.

Ahora bien, de los antecedentes de la consulta, se informa que con ocasión a la queja presentada por el señor XX, se ofició a varias organizaciones e instituciones a efectos de reportar el título profesional que la señora GG ostenta; ante lo cual en respuesta suministrada por la Escuela de Enfermería Unisalud, el título que ostenta es de Auxiliar en Enfermería, sin que ello signifique necesariamente que no cuente con otros títulos, pues como se indica se hace requerimiento a varias instituciones, las cuales a la fecha, en su totalidad no han reportado la respectiva información.

En el mismo sentido, se tiene por información del peticionario, que la señora GG ejerce una actividad profesional, amparada en un acto administrativo expedido por una entidad del Estado, en este la Secretaría Distrital de Salud quien en ejercicio de sus funciones para el año 2009, decide renovar la licencia de Prestación de Servicios en Salud Ocupacional a la señora GG.

De los soportes que obran en la entidad, solo se halló el acto administrativo No _____ de 2009, el cual para ser expedido, debió contar con los requisitos que la Ley exige para sus efectos, en este caso título como Enfermera y título de Especialista en Salud Ocupacional, así mismo y según el contenido de la consulta elevada a esta oficina Asesora Jurídica, por razones de archivo, no hay soportes de los documentos allegados por la señora GG, sin embargo lo que existe es el acto administrativo No _____ de 2009, el cual goza de presunción de legalidad.



Frente a éste último aspecto, el legislador ha previsto que “*los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)*”¹, esto es, existe presunción de legalidad de las decisiones de la administración amparadas por un fuero de autotutela, el cual puede ser revisado por sí misma o cuestionado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En tal medida, si la Autoridad Administrativa expidió el acto administrativo No _____ de 2009, sin el lleno de los requisitos, puede controlar su decisión mediante la revocatoria de sus propios actos en los términos previstos en el Artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Es necesario precisar, que los actos administrativos aludidos previamente, son de contenido particular y concreto, por tanto, para que proceda la revocatoria de los mismos, será necesario el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, Artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

O en su lugar, atender lo previsto por el legislador en el sentido de aplicar las acciones o medios de control, en virtud del cual cualquier persona (incluso la propia administración, puede demandar sus propios actos, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. Conclusión

- 5.1. De acuerdo con lo anterior, ante la petición del señor XX, no puede la autoridad administrativa, acceder a su petición de manera directa, hasta tanto cuente con **las pruebas documentales** que concluyan que efectivamente la señora GG, no tiene los títulos de enfermera, ni de Especialista en Salud Ocupacional.
- 5.2. Ahora bien por virtud de lo previsto en la Resolución 4502 de 2012, artículo 9º corresponde a las Secretarías Seccionales y Distritales de Salud, la vigilancia y el control del cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha resolución, por tanto la Secretaría Distrital de Salud, deberá dar traslado al entre territorial del Archipiélago de San Andrés y Providencia a efectos de que proceda en el trámite de supervisión que corresponde.
- 5.3. Si, se encuentra el material probatorio suficiente, que soporte que el acto administrativo No _____ de 2009, se expidió sin el lleno de los requisitos, la autoridad administrativa puede controlar su decisión mediante la revocatoria de su acto en los términos previstos en el Artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

O en su defecto demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹ Ley 1437 de 2011, Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del CPACA. Por tanto, no tiene efectos vinculantes para su destinatario pudiendo ser acogido o no, tal como lo corrobora el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 22 de abril de 2010. Radicación 11001 0324 000 2007 00050 01 Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA donde se señaló: *“Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de qué trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra”*.

Atentamente,

PAULA SUSANA OSPINA FRANCO

Proyectó: Ollizarazo