

## **CAJA DE PREVISION SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDIO – Naturaleza jurídica**

Es necesario precisar que la Caja de Previsión demandada fue establecida como un establecimiento público del orden departamental, según se infiere del artículo segundo del Acuerdo 03 del 9 de junio de 1993, *“Por medio del cual se modifican y adoptan los Estatutos de la Caja de Previsión Social Departamental del Quindío.”*

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 03 DE 1993 / DECRETO LEY 1221 DE 1986 / LEY 1222 DE 1986

## **PLANTA DE PERSONAL EN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL – Determinación. Competencia de la Junta Directiva**

Del contenido del párrafo 1° del artículo 68 de la ley 489 de 29 de diciembre de 1998 y de lo previsto en el literal c) del artículo 31, al igual que del artículo 66 del Decreto 1221 de 18 de abril de 1986, se concluye que con la aprobación del Gobierno Departamental, las Juntas Directivas de las Entidades Descentralizadas del orden departamental determinarán las plantas de personal. Tratándose de entidades como la Caja demandada, cuya naturaleza jurídica es la de un establecimiento público descentralizado del orden departamental, la competencia para efectuar procesos de reestructuración que impliquen modificación en las plantas de personal y por ende de supresión de cargos, recae en la Junta Directiva, en virtud de lo señalado en las normas anteriormente relacionadas. Otras son las competencias cuando se trata de la liquidación de este tipo de entidades departamentales, pues tanto la Ley como la Constitución Política confirieron esta facultad a las Asambleas Departamentales. En efecto, el artículo 10 del Decreto 1221 de 1986 dispuso que las Asambleas, a iniciativa de los Gobernadores, son las competentes para crear, transformar, fusionar o suprimir los establecimientos públicos del orden Departamental. De igual manera la Constitución Política radicó la facultad de crear los establecimientos públicos del orden departamental en las Asambleas Locales – Art. 300[7]- y en el Gobernador la de suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las Ordenanzas- Art. 305[8].

**FUENTE FORMAL:** LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 68 / DECRETO 1221 DE 1986 – ARTICULO 60

## **LIQUIDACION DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL – Competencia de la Asamblea Departamental / LIQUIDACION DE LA CAJA DE PREVISION SOCIAL DEL QUIDIO – Facultades extraordinarias del Gobernador**

En el acto referenciado se observa que la Asamblea Departamental del Quindío emitió la Ordenanza 028 del 7 de diciembre de 1995, facultando a la Gobernadora para que en 6 meses llevara a cabo la liquidación de la Caja de Previsión Social Departamental del Quindío (fl.181) con el fin de dar cumplimiento al artículo 129 de la Ley 100 de 1993, que prohibía, a partir de la vigencia de dicha Ley, la creación de nuevas Cajas, Fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público. En ese orden, la Gobernadora del Departamento, revestida de facultades extraordinarias dadas por la Asamblea Departamental, podía llevar a cabo todo el proceso de liquidación de la Caja de Previsión Social del Quindío.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1221 DE 1986 – ARTICULO 10 / DECRETO 665 DE 1980 / ACUERDO 003 DE 1993 / ORDENANZA 28 DE 1995

**SUPRESION DE CARGOS EN PROCESO LIQUIDATORIO DE ENTIDAD DESCENTRALIZADA DEL ORDEN TERRITORIAL – Competencia de la Junta Directiva**

El proceso de liquidación de un establecimiento público, no es ni constituye la supresión de los cargos de la planta de personal del establecimiento y la correspondiente terminación de las diferentes relaciones laborales y contractuales, como lo entiende el actor. La supresión de los cargos de la planta de personal de la entidad liquidada, junto con la designación del Liquidador y el Revisor fiscal en el proceso de liquidación, la prohibición de vincular nuevos servidores públicos a la planta de personal, la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad o la liquidación del patrimonio para pagar pasivos etc., son etapas o exigencias que forman parte de un proceso liquidatorio, de conformidad con las normas anteriormente referenciadas. En ese orden, la Junta Directiva de CAPREQUINDÍO expidió el Acuerdo demandado porque era a la que legalmente le correspondía “suprimir empleos” como una etapa necesaria dentro del proceso de liquidación de la entidad, no para suprimir o liquidar la entidad misma, pues dicha competencia, como ya se vio, está en cabeza de las Asambleas Departamentales, la cual debe ceñirse a un procedimiento legal denominado liquidación, que está lejos de configurarse con el acto por el cual se suprimen los empleos de la entidad liquidada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUB-SECCION “A”**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010).-

**Radicación número: 63001-23-31-000-1996-03962-01(0691-07)**

**Actor: JOSE JESUS LAVERDE OSPINA**

**Demandado: CAJA DE PREVISION SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDIO**

**AUTORIDADES DEPARTAMENTALES**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 29 de noviembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, en el proceso promovido contra la Caja de Previsión Social del Departamento del Quindío- CAPREQUINDÍO-

#### **ANTECEDENTES**

El ciudadano José Jesús Laverde Ospina en ejercicio de la acción de nulidad, solicitó ante el Tribunal la declaratoria de nulidad del Acuerdo 002 del 10 de enero de 1996, expedido por la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social del Departamento del Quindío *“Por el cual se suprimen los cargos de la Caja de Previsión Social Departamental del Quindío. (fl. 8. Vto.)*

Como argumentos de su demanda el actor expone, en síntesis, que la competencia para el libre nombramiento y remoción de los empleados de la Caja demandada radica en su Director y no en la Junta Directiva, por ende el acto acusado está viciado por haber sido expedido por funcionario incompetente, con desviación de poder y usurpación de funciones.

Cita como normas violadas el artículo 11 del Decreto Ley 1221 de 1986, 262 del Decreto Ley 1222 de 1986 y 300 [7] y 305 [7] de la Constitución Política. El concepto de violación lo desarrolló a folios 2 y 3 del expediente.

#### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

En la oportunidad procesal correspondiente, la apoderada del Departamento del Quindío contestó la demanda, en atención a que la Caja de Previsión demandada no contaba con existencia jurídica como consecuencia de su proceso de liquidación en el año de 1997 (fls. 142-152).

Como argumentos de su defensa expuso que la supresión de cargos que se llevó a cabo en la Caja de Previsión Social del Quindío obedeció a que la entidad se encontraba en proceso liquidatorio, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 100 de 1993. Agregó que para llevar a cabo la supresión de la totalidad de los cargos en la planta de personal de la referida Caja, la Asamblea Departamental, a través de la Ordenanza 0028 del 7 de diciembre de 1995, le

confirió facultades a la Gobernadora de entonces para liquidar dicho ente, cumpliendo así con el numeral 7º del artículo 300 Superior.

Advirtió que el mismo Decreto 1222 de 1986, en su artículo 261, confiere la facultad a las Asambleas Departamentales para crear, transformar, fusionar, suprimir o modificar establecimientos públicos del orden departamental; por tal razón, el citado Cabildo revistió a la Gobernadora del Departamento de facultades extraordinarias para poder llevar a cabo la supresión de dicha entidad.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Quindío denegó las pretensiones de la demanda por considerar que el acto demandado fue expedido por la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social del Quindío, la cual estaba presidida por la Gobernadora del Departamento, quien tenía la facultad constitucional para suprimir los cargos pertenecientes al orden departamental, en virtud del numeral 7º del artículo 300 de la Constitución Política.

Encontró desacertada la asimilación que hizo el demandante de la facultad discrecional que tiene el Director de la Caja de Previsión Social del Departamento de remover los empleados de libre nombramiento y remoción, con la función constitucional que reside en cabeza del gobernador de suprimir los cargos de sus dependencias, toda vez que la facultad discrecional del director presupone la existencia del cargo y recae única y exclusivamente sobre la persona que desempeña el mismo.

Concluyó diciendo que dentro del plenario no se encontró probada la desviación de poder alegada por el actor, pues del acto no se logra inferir que sus fines sean contrarios al mejoramiento del servicio público.

### **FUNDAMENTO DEL RECURSO**

La parte demandante, inconforme con la decisión de instancia la apela, con base en los mismos argumentos plasmados en el libelo introductorio. (fl. 247)

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, en su concepto solicitó que la sentencia apelada sea confirmada, pero por otras razones. (fls. 261 a 266 vto.)

Consideró la Vista Fiscal que al ser la Caja de Previsión Social del Quindío una entidad descentralizada del orden Departamental, no dependía de la administración territorial, en este caso de la Gobernación, y por tanto no puede aplicársele para efectos de la supresión de cargos las disposiciones consagradas en el artículo 305 numeral 7° de la Constitución Política, que hace referencia a la creación, supresión y fusión de empleos del Departamento, como lo interpretó el a-quo.

Concluyó que la competencia para suprimir los cargos de un establecimiento público del orden Departamental radica en la Junta Directiva de la entidad, a voces de los artículos 66 del Decreto 1221 de 1986 y 282 del Decreto 1222 del mismo año.

### **CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a estudiar la legalidad del Acuerdo 002 de 10 de enero de 1996, expedido por la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social del Departamento del Quindío, que suprimió los cargos que componían la planta de personal de esta entidad.

Para ello es necesario precisar que la Caja de Previsión demandada fue establecida como un establecimiento público del orden departamental, según se infiere del artículo segundo del Acuerdo 03 del 9 de junio de 1993, *“Por medio del*

cual se modifican y adoptan los Estatutos de la Caja de Previsión Social Departamental del Quindío.” (fl.24) que a la letra dice:

“CAPREQUINDIO, es un Instituto Descentralizado de carácter Departamental y de servicio público, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía Administrativa y tutela Gubernamental, independiente de los bienes Departamentales y su Sede principal será la ciudad de Armenia Quindío.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de CAPREQUINDIO se dirá que el **Decreto Ley 1221 de 18 de abril de 1986**, por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales, sobre las funciones de la Junta Directiva y los Gerentes de las entidades descentralizadas departamentales, dispuso:

“Art. 31. De las funciones de las Juntas o Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos y de las empresas Industriales y Comerciales. Son funciones de las Juntas o Consejos Directivos:

a) Formular la política general del organismo y los planes y programas que deben incorporarse a los planes generales de desarrollo del Departamento;

b) Adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno Departamental;

**c) Determinar la organización interna de la entidad mediante la creación de las dependencias o unidades administrativas a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones;**

d) Aprobar el presupuesto anual del respectivo organismo;

e) Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada; y,

f) Las demás que les señalen los actos de creación o sus respectivos estatutos;

...”

...

“Art. 66 Con la aprobación del Gobierno Departamental, **las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales, determinarán las plantas de personal con sujeción a las normas que expidan las asambleas sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos**”. (Resalta la Sala).

En el mismo sentido, el **Decreto Ley No. 1222 de 18 de abril de 1986**, por el cual se expidió el **CODIGO DE RÉGIMEN DEPARTAMENTAL**, repite el contenido del precepto anterior en su art. 305, que dice:

***“Art. 305. Con aprobación del Gobierno Departamental, las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales, determinarán las plantas de personal con sujeción a las normas que expidan las Asambleas sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos”.***

Del contenido de los Decretos 1221 y 1222 de 1986 se concluye que a las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales Departamentales (descentralizadas departamentales) les corresponde **determinar**<sup>1</sup> las plantas de personal, de lo cual se infiere que sus reformas totales o parciales están sometidas a estos preceptos.

Lo anterior no se opone a lo que dispuso la Ley 489 de 1998, en cuanto a las funciones de las Juntas Directivas y Gerentes de las entidades descentralizadas y al ejercicio conjunto de determinadas competencias; el párrafo 1º del artículo 68 establece que el régimen jurídico previsto para las entidades descentralizadas del orden nacional es aplicable a las de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

El citado párrafo dispuso:

(...)

***Parágrafo 1º De conformidad con el inciso 2º del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.***

Las competencias a las que se hace referencia se encuentran consignadas en los decretos 1221 y 1222 de 1986 atrás citados. Ellas además, respetan las directrices que con posterioridad plasmó la ley 489 de 1998 en el artículo 103, por virtud del cual el Presidente de la República en el orden nacional (léase

---

<sup>1</sup> El verbo **“determinar”**, en la ciencia del Derecho, según la Real Academia Española, significa “Sentenciar, definir.

Gobernador en el orden departamental) debe ejercer el control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la administración pública.

Entonces, del contenido del párrafo 1° del artículo 68 de la ley 489 de 29 de diciembre de 1998 y de lo previsto en el literal c) del artículo 31, al igual que del artículo 66 del Decreto 1221 de 18 de abril de 1986, se concluye que con la aprobación del Gobierno Departamental, las Juntas Directivas de las Entidades Descentralizadas del orden departamental **determinarán las plantas de personal.**

Tratándose de entidades como la Caja demandada, cuya naturaleza jurídica es la de un establecimiento público descentralizado del orden departamental, la competencia para efectuar procesos de reestructuración que impliquen modificación en las plantas de personal y por ende de **supresión de cargos**, recae en la Junta Directiva, en virtud de lo señalado en las normas anteriormente relacionadas.

Ahora bien, otras son las competencias cuando se trata de la liquidación de este tipo de entidades departamentales, pues tanto la Ley como la Constitución Política confirieron esta facultad a las Asambleas Departamentales.

En efecto, el artículo 10 del Decreto 1221 de 1986 dispuso que las Asambleas, a iniciativa de los Gobernadores, son las competentes para crear, transformar, fusionar o suprimir los establecimientos públicos del orden Departamental. De igual manera la Constitución Política radicó la facultad de crear los establecimientos públicos del orden departamental en las Asambleas Locales – Art. 300[7]- y en el Gobernador la de suprimir o fusionar las entidades departamentales **de conformidad con las Ordenanzas-** Art. 305[8].

En el presente asunto obra a folios 8 Vto. y 9 del expediente, el Acuerdo demandado a través del cual **“LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DEPARTAMENTAL DEL QUINDIO**, en uso de las facultades conferidas por el Decreto 0665 del 22 de Diciembre de 1980 y el Acuerdo 003 del 9 de junio de 1993 y **CONSIDERANDO** que en cumplimiento de la Ley 100 de 1993, la Honorable Asamblea Departamental del Quindío, emitió la Ordenanza 028 del 7 de diciembre de 1995, facultando a la señora Gobernadora, para **liquidar** la Caja de previsión Social Departamental del Quindío



CAPREQUINDIO (...) Por lo antes expuesto, se hace indispensable suprimir los cargos de la Planta de Personal de la Caja de Previsión Social del Departamento del Quindío "CAPREQUINDIO". (...) (Resalta la Sala)

En el acto referenciado se observa que la Asamblea Departamental del Quindío emitió la Ordenanza 028 del 7 de diciembre de 1995, facultando a la Gobernadora para que en 6 meses llevara a cabo la **liquidación** de la Caja de Previsión Social Departamental del Quindío (fl.181) con el fin de dar cumplimiento al artículo 129 de la Ley 100 de 1993, que prohibía, a partir de la vigencia de dicha Ley, la creación de nuevas Cajas, Fondos o entidades de previsión o de seguridad social del sector público.

En ese orden, la Gobernadora del Departamento, revestida de facultades extraordinarias dadas por la Asamblea Departamental, podía llevar a cabo todo el proceso de liquidación de la Caja de Previsión Social del Quindío.

Ahora, la liquidación de un establecimiento público se caracteriza por ser una decisión gubernamental que busca desaparecer esa estructura administrativa del ente territorial a través de un proceso liquidatorio.

Ley 100 de 1993, en su artículo 236, brindó la posibilidad para que aquellas entidades que como CAPREQUINDÍO venían prestando servicios de salud, se transformaran en Empresas Prestadoras de Salud o efectuaran su liquidación. El citado artículo dispuso:

**ARTICULO. 236.-** De las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas. Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público **de cualquier orden**, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley **presten servicios de salud o amparen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.**

(...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Esta disposición fue reglamentada por el Decreto Nacional 1890 de 1995, que en su artículo 21 señaló:

**Artículo 21.** Inoportunidad en el cumplimiento de las disposiciones del artículo 236 de la Ley 100 y de este Decreto. Concluido el plazo otorgado por el artículo 236 de la Ley 100 de 1993, esto es el 23 de

diciembre de 1995, las entidades cuyo objeto principal sea la prestación del servicio de salud o amparar a sus afiliados en los riesgos de enfermedad general y maternidad que no se hayan transformado o adaptado, en los términos del presente Decreto, **deberán liquidarse de acuerdo con lo establecido por las normas legales y estatutarias sobre la materia**, sin perjuicio de la garantía de los derechos de los trabajadores y sus afiliados, incluyendo los pensionados, y, si hay lugar a ello, de la aplicación de sanciones a las autoridades correspondientes.

Y el artículo 22 consagró:

**Artículo 22.** Principios que regulan el proceso de liquidación. El proceso de liquidación de las entidades que no se transformen o adapten se adelantará de conformidad con las disposiciones consagradas en el Código de Comercio para la liquidación de sociedades, en lo que sea compatible con la naturaleza de las entidades, y con las consagradas en la Ley 4ª de 1992, el capítulo II del Decreto 2147 de 1992 y el Decreto 2151 de 1992, atendiendo las siguientes disposiciones

Como puede observarse, el proceso de liquidación de un establecimiento público, no es ni constituye la **supresión de los cargos de la planta de personal del establecimiento** y la correspondiente terminación de las diferentes relaciones laborales y contractuales, como lo entiende el actor.

La supresión de los cargos de la planta de personal de la entidad liquidada, junto con la designación del Liquidador y el Revisor fiscal en el proceso de liquidación, la prohibición de vincular nuevos servidores públicos a la planta de personal, la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad o la liquidación del patrimonio para pagar pasivos etc., son etapas o exigencias que forman parte de un proceso liquidatorio, de conformidad con las normas anteriormente referenciadas.

En ese orden, la Junta Directiva de CAPREQUINDÍO expidió el Acuerdo demandado porque era a la que legalmente le correspondía **“suprimir empleos”** como una etapa necesaria dentro del proceso de liquidación de la entidad, no para suprimir o liquidar la entidad misma, pues dicha competencia, como ya se vio, está en cabeza de las Asambleas Departamentales, la cual debe ceñirse a un procedimiento legal denominado liquidación, que está lejos de configurarse con el acto por el cual se suprimen los empleos de la entidad liquidada.

Así las cosas, la Sala encuentra ajustado a derecho el acuerdo 002 de 10 de enero de 1996, por cuanto fue proferido por el órgano competente, como lo es, se repite, **la junta directiva de la entidad.**

Sin necesidad de más consideraciones, y ante la ausencia de más cargos por analizar, la Sala confirmará la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-Sección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**CONFIRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, el 29 de noviembre de 2006, en el proceso promovido por José Jesús Laverde Ospina, contra la Caja de Previsión Social del Quindío.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue estudiada, aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

