



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1981 de 2010 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil diez (2010).-

Rad. No. : 11001-03-06-000-2010-00002-00

Número interno: 1981

Referencia: RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CENTRO DE EDUCACIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE SALUD -CEADS-.

Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El anterior Ministro de la Protección Social, Dr. Diego Palacio Betancourt, consultó a la Sala acerca del régimen jurídico aplicable a la disolución y liquidación del Centro de Educación en Administración de Salud -CEADS-, así como al personal que prestó sus servicios a ese Centro, previos los antecedentes que se resumen a continuación.

1. ANTECEDENTES.

Se expone en la consulta que el Centro de Educación en Administración de Salud -CEADS- (inicialmente denominado Centro Regional San Juan de Dios), fue creado mediante contrato del 28 de diciembre de 1972 celebrado entre el Ministerio de Salud Pública, la Beneficencia de Cundinamarca y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)¹, con la finalidad de formar y adiestrar personal profesional y auxiliar en el área de la salud.

En cuanto a la “estructura administrativa” del CEADS, la consulta indica que estaba conformado por un Comité Directivo, un Director (designado por el Ministerio de Salud Pública, hoy de la Protección Social) y un Comité Docente.

Agrega que en abril de 1975 el Comité Directivo adoptó los estatutos y le dio el nombre de Centro de Educación en Administración de Salud -CEADS-, y que mediante Resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976, el Ministerio de Justicia otorgó personería jurídica. El 21 de abril de 1978, el Comité Directivo modificó los estatutos del CEADS, definiéndola como “entidad privada, sin ánimo de lucro, con autonomía administrativa y patrimonio propio; con dependencia política y normativa del Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Recursos Humanos”.

Posteriormente, mediante decreto 2442 de 1982, el CEADS se “incorporó al Ministerio de Educación Nacional” como una de las Unidades Docentes creadas por dicha norma.

Realizada la anterior reseña histórica, la entidad consultante alude a los conceptos No. 777 de 1996 y 1575 de 2004 emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Respecto del primero manifiesta que previa solicitud elevada por el Ministerio de Salud, cuyo propósito era definir el “régimen legal aplicable” al CEADS, la Sala concluyó que esa entidad era una persona jurídica de derecho público que presentaba las características de una entidad descentralizada indirecta. Se manifiesta entonces que con base en el citado concepto, el CEADS *“fue reconocido como una entidad de derecho público”*, por lo cual se le asignaron recursos en el Presupuesto General de la Nación entre los años 1999 a 2004.

En cuanto al concepto 1575 de 2004, afirma el Ministro que ante una nueva consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional sobre la naturaleza jurídica del CEADS, la Sala respondió que el CEADS no era una entidad descentralizada sometida al derecho público, sino una persona jurídica de utilidad común sometida al derecho privado, transcribiendo textualmente la respuesta dada en esa oportunidad. De esta manera, el CEADS fue excluido del Presupuesto General de la Nación, por lo cual, a partir del año 2005 la entidad soportó su funcionamiento con los recursos provenientes de *“la relación contractual que ha sostenido con el Ministerio de la Protección Social”*.

Concluye la consulta manifestando que de conformidad con los antecedentes expuestos se hace necesario establecer claramente las alternativas ajustadas a derecho frente a la continuidad del CEADS y las responsabilidades de los organismos públicos que han participado en la toma de decisiones frente a la creación, financiamiento, dirección y administración del CEADS.

2. INTERROGANTES.

“1. ¿Qué régimen jurídico se debe aplicar para la supresión, disolución o liquidación del CEADS?

2. ¿Qué régimen jurídico debe aplicarse al personal que fue vinculado a dicho Centro cuando fue creado mediante decreto 2442 de 1982?

3. ¿Es jurídicamente factible que una entidad de derecho privado, como fue considerado el CEADS por el Consejo de Estado en su pronunciamiento más reciente, pueda tener funcionarios sometidos al régimen público?

4. ¿Cómo se interpreta la validez y vigencia de los actos administrativos mediante los cuales el CEADS ha nombrado a su personal de planta como funcionarios públicos?

5. ¿Cómo se interpreta la validez y vigencia tiene (sic) el acto administrativo mediante el cual este Ministerio ha nombrado al Director del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS?

6. ¿Están vigentes las normas establecidas mediante decreto 2442 del 23 de Agosto de 1982 mediante las cuales se crea el Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS como una Unidad Docente del Ministerio de Educación Nacional?”

3. CONSIDERACIONES.

3.1 Observación inicial: el objeto de la consulta y trámite de la misma.

De los antecedentes y preguntas formuladas, se evidencia que la consulta tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable para la disolución y liquidación del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS, y al personal que prestó sus servicios a ese Centro, así como la vigencia del decreto 2442 de 1982.

Sobre el primero de los asuntos mencionados, es oportuno indicar que la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió los conceptos No. 777 de 1996 y 1575 de 2004. En el último pronunciamiento citado, se recogió la doctrina vertida en el concepto 777 y frente a la pregunta “¿Cuál es el régimen aplicable al Centro de Administración en Salud CEADS, para su fusión, supresión o reestructuración?”, textualmente se respondió:

“El Centro de Educación en Administración de Salud CEADS no es una entidad descentralizada sometida al derecho público. Tal ente, como desarrollo del convenio de cooperación suscrito el 28 de diciembre de 1972, es una persona jurídica de utilidad común sometida al derecho privado, que fue reconocida mediante resolución 2313 de 1976, expedida por el Ministro de Justicia. El régimen para su disolución y liquidación es el contemplado en sus estatutos y en el Código Civil”.

Ahora, con posterioridad a la radicación de la actual consulta se allegó por parte del Ministerio de la Protección Social² la comunicación suscrita por el Representante de la Organización Panamericana de la Salud para Colombia, Dr. Pier Paolo Balladelli, de fecha el 19 de febrero de 2009, en donde manifiesta que esa entidad no está en capacidad de designar un “representante” para participar en el Comité Directivo del CEADS, “por no considerarnos miembros activos, teniendo en cuenta que el convenio de creación no fue firmado por la Organización, ni hemos sido miembros activos del Comité desde 1982”, circunstancia que se presenta como un hecho nuevo que no fue considerado al momento de emitir la respuesta dada por la Sala en el Concepto 1575.

Ante tal situación, el entonces Consejero Ponente profirió el Auto del 1 de febrero de 2010, con el fin de ilustrar el estado actual del CEADS, la remisión de documentos pertinentes y cualquier “información adicional” que sobre el objeto de la consulta el entonces Ministro de la Protección Social estimara procedente.

Dicho auto fue respondido parcialmente, motivo por el cual se reiteró la solicitud mediante Auto del 19 de marzo del presente año, requerimiento que fue atendido paulatinamente por el Ministerio de la Protección Social, allegando varias comunicaciones, la última de las cuales fue recibida en la Secretaría de la Sala el 10 de junio de 2010.

El 24 de ese mismo mes y año, el nuevo Consejero Ponente Dr. Augusto Hernández Becerra, manifestó su impedimento para conocer de la consulta, en atención a la causal 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil; el impedimento fue aceptado por la Sala en sesión celebrada en esa fecha. De esta manera, la consulta pasó al Despacho del Consejero de Estado Dr. William Zambrano Cetina, el 29 de junio de 2010.

Estima la Sala que el hecho nuevo arriba mencionado, así como la documentación remitida por el Ministerio de la Protección Social contentiva de información que no fue conocida al momento de expedir los conceptos 777 de 1996 y 1575 de 2004, permitirá realizar las siguientes consideraciones, circunscritas estrictamente a las preguntas formuladas en la consulta y sin perder de vista el hecho de que mediante el acta del 22 de enero de 2010 suscrita por el Ministro de la Protección Social y el Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca, se acordó la disolución con fines de liquidación del CEADS, noticia que conoció a Sala mediante comunicación del 10 de junio de 2010, arriba citada.

3.2. Régimen jurídico aplicable para la disolución y liquidación de la persona jurídica denominada Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS.

El punto cardinal de la consulta reside en determinar dicho régimen, para lo cual, dada la antigüedad de la información disponible y el alcance de la misma, estima la Sala que el análisis de la materia debe considerar la diferentes etapas en que el CEADS ha desarrollado su actividad, según la clasificación que en orden cronológico se realiza a continuación.

3.2.1. Primera etapa: El “Centro Regional Hospital San Juan de Dios” es un programa que desarrolla una política pública de formación y capacitación de personal del sector salud.

3.2.1.1. Documento “estrategia y mecanismos para la ejecución de políticas de salud”, elaborado en el mes de mayo de 1972.

Conocido parcialmente por la Sala, se observa que el documento precitado fue elaborado por el Ministerio de Salud y el Departamento Nacional de Planeación en mayo de 1972 para consideración del CONPES y se refería a los programas que se adelantarían para la “asignación de recursos de inversión para 1973”. Dentro de éstos, el programa No. 4 se denominó “formación y capacitación de personal de salud”.

Allí se explicó como prioritario el desarrollo de “nueva” infraestructura en el sector salud, teniendo como marco de referencia la “regionalización de servicios de salud”. En este sentido la formación y capacitación del personal de salud, era una “estrategia clave” para lograr el señalado propósito dentro del marco del Plan General de Desarrollo.

Las metas y objetivos del programa podían resumirse en que “el personal que se propone formar entraría a cubrir progresivamente el déficit cuantitativo y cualitativo existente con el fin de implementar las políticas, programas y estrategias para llegar (...) a una mayor cobertura de los servicios y mejor calidad de la atención en salud, constituyéndose ese personal en verdadero promotor del Sector y en Recurso Humano

indispensable para el proceso de desarrollo”.

Como “entidades participantes y responsables del programa”, señaló al Ministerio de Salud Pública y, específicamente a la “Oficina de Administración de Recursos Humanos”, cuyas funciones principalmente correspondían a la “formación y capacitación de los Recursos Humanos para la Salud”. Indicó igualmente que la coordinación estaría a cargo del “Consejo Nacional de Formación y Adiestramiento de Personal de Salud”, creado por el Gobierno Nacional y “adscrito al Ministerio de Salud”, así como del “Comité Asesor de la Oficina de Administración de Recursos Humanos”.

En cuanto a los subprogramas el documento bajo estudio mencionó los siguientes: “4.1. Capacitación y formación de personal profesional; 4.2. Capacitación y formación de personal técnico y auxiliar; 4.3. Formación, capacitación de personal de mantenimiento y servicios generales; 4.4. Educación continuada de profesionales, administrativos, técnicos y auxiliares; 4.5. Reorientación del sistema de práctica profesional odontológica; 4.6. Centros Regionales de capacitación y formación de personal en Salud; 4.7. Escuela Nacional de Salud Pública”. Ahora, dentro del subprograma 4.6., se menciona el “proyecto 4.6.1. Centro Regional Hospital San Juan de Dios”. (Resalta la Sala).

Sobre el precitado proyecto se manifestaba que “Este Centro Regional será un programa del Ministerio de Salud Pública que se desarrollará con el Hospital San Juan de Dios a través de un convenio que se asegure la homogeneidad básica de los programas con los adelantados en la Escuela de Salud Pública”. (Ibídem).

El anterior contexto permite establecer que el programa “Centro Regional Hospital San Juan de Dios” servía en su momento para cumplir con el objetivo estatal de dar formación y capacitación al personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar del sector salud y, para el efecto, se debería celebrar un convenio que asegurara dichos propósitos.

3.2.1.2 “Contrato para la creación y funcionamiento del Centro Regional Hospital San Juan de Dios, para el desarrollo de cursos de administración de atención médica y hospitalaria”.

Del citado contrato, resultan relevantes para el análisis que se realiza, los siguientes apartes y cláusulas:

a) En las consideraciones y justificación del contrato se hizo expresa mención al documento indicado en el punto anterior, del cual se dice fue “aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en su sesión del 28 de mayo de 1972”, por lo que el Ministerio de Salud Pública y la Beneficencia de Cundinamarca se obligan a participar en la “ejecución y desarrollo del Programa de ‘Formación de Recursos Humanos’ (Sub - Programa Centro Regional Hospital San Juan de Dios)”, según las cláusulas que allí se estipulan. (Paréntesis textual).

En este sentido se ratifica lo expuesto en el punto anterior, esto es, que ese ministerio y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) elaboraron para el sector salud un plan de inversiones para los años 1973, 1974 y 1975 y que para el desarrollo de dicho plan se requería “adiestramiento intensivos, en calidad y cantidad, de personal profesional y auxiliar que tenga conocimientos especializados en Administración de Atención Médica y Hospitalaria”. Indica, igualmente, que tal circunstancia se facilitaba “descentralizando su formación en ‘Centros Regionales’”, señalando finalmente que el “Centro Hospitalario San Juan de Dios ha venido trabajando con éxito esta clase de programas, aún cuando con limitaciones, por cuanto no se le han asignado los recursos necesarios para utilizar todo su potencial de desarrollo”.

b) La cláusula quinta se refería a los propósitos y finalidad del contrato. En cuanto a los primeros, establecía que es “poner en ejecución” a partir de enero de 1973, el “Sub-Programa ‘Centro Regional - Hospital San Juan de Dios’”, presentado por el Ministerio de Salud Pública y el DNP a consideración del CONPES, dentro del plan de inversiones arriba indicado.

Por su parte en la finalidad se indicaba que la de “ese Centro es la formación y adiestramiento en Administración de Atención Médica, Hospitalaria y de Salud en general de personal profesional y auxiliar”.

c) Los objetivos del contrato se plasmaron en la cláusula sexta, a saber:

- Planear y ejecutar cursos para la formación y adiestramiento. Se indicó que esa responsabilidad se desarrollará de acuerdo “con las dos etapas o fases de organización que se definen”;
- Realizar proyectos específicos de investigación operacional en los servicios de Atención Médica y Salud;
- Determinar los objetivos, contenido y metodología de los programas de formación y adiestramiento;
- Promover y realizar actividades de educación continuada en Administración de Atención Médica, Hospitalaria y de Salud, y
- Incrementar la formación y perfeccionamiento del personal docente.

d) El contrato tiene un título denominado “Parte III. Organización, estructura administrativa y fijación de responsabilidades”. De esta manera, en la cláusula séptima se estipula:

"El Centro Regional - Hospital San Juan de Dios, se organizará en dos etapas: La primera, o de iniciación, estará dedicada a la formación y capacitación de personal profesional (cursos cortos) y de técnicos auxiliares, y a la formación y perfeccionamiento del personal docente. La segunda o de consolidación, además de las actividades anteriores incluirá la formación y capacitación en niveles profesionales, por medio de cursos de mayor extensión".

e) Respecto de la "estructura administrativa" se establecía en la cláusula octava que tendría "Un comité directivo, un director, un comité docente". Las cláusulas novena y décima indicaban la integración del "comité directivo" y sus funciones.

Así las cosas, el "comité directivo" estaba integrado por: "a) Dos representantes del Ministerio de Salud Pública, designados por el Ministro de Salud; b) El representante en Colombia de la OPS/OMS; c) Un representante del Personal Docente del Centro elegido por dicho personal; d) Un representante designado por la Junta General de la Beneficencia de Cundinamarca; e) El Director del Centro, con voz pero sin voto..."

En lo atinente a las funciones, la cláusula décima establecía las siguientes: "a) Darse su propio Reglamento; b) Aprobar los programas, Cursos específicos y propuestas correspondientes; c) Supervisar el funcionamiento general del Centro; d) Autorizar la celebración de convenios o contratos con otras Entidades para el desarrollo de Programas específicos de Docencia e Investigación; e) Estudiar la realización de convenios con Fundaciones, Asociaciones y otros organismos Nacionales e Internacionales que propendan por los mismos fines del Centro. La aprobación definitiva de éstos será dada por el Ministerio de Salud Pública; f) Establecer las calidades mínimas del personal docente que se vincule al Centro con base en las propuestas presentadas por el Comité Docente".

Por su parte, la cláusula undécima indicaba que el director "será nombrado por el Ministro de Salud Pública para un periodo de dos (2) años, pudiendo ser reelegido", señalando además los requisitos para ser director del centro, y las funciones del director, en tanto que la cláusula duodécima indicaba la conformación y funciones del comité docente.

f) En el acápite denominado "Parte IV", se encontraba la cláusula decimotercera, referida a las "obligaciones del Ministerio de Salud Pública". Se destaca como la principal, "incluir dentro de su presupuesto anual", teniendo en cuenta el plan de inversiones aprobado por el CONPES 1973 - 1975, "las partidas necesarias que sean aprobadas por el Comité Directivo para el desarrollo de los diversos cursos (...) conforme a los planes de la Oficina de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública". Posteriormente, se establecían los montos de las apropiaciones mínimas para los años 1973 a 1975 y se disponía que "en adelante, se apropiarán las partidas correspondientes a los Planes de Desarrollo presentados por el Comité Directivo".

g) La "Parte VI" del contrato "Obligaciones de la Beneficencia de Cundinamarca a través del Hospital San Juan de Dios", correspondía a la cláusula decimoquinta del siguiente tenor: "El Hospital San Juan de Dios se compromete a: a) Mantener la actual destinación de planta física, u otra, de iguales o superiores condiciones en donde se lleven a cabo los cursos de Administración de Atención Médica y Hospitalaria", así como permitir el desarrollo de nuevos cursos. "b) Facilitar la utilización de los diferentes servicios y dependencias del Hospital, para la realización de prácticas de los diversos cursos establecidos en la programación del Centro", así como permitir al personal del Hospital su participación en las actividades docentes. c) Suscribir las certificados para los "niveles subprofesional y profesional" de los cursos realizados en el Centro.

h) La cláusula decimosexta aludía a la duración del contrato en los siguientes términos: "El presente contrato empezará a regir en la fecha en que sea firmado por las partes; tendrá un término de cinco (5) años y se entenderá prorrogado por periodos de dos (2) años, si en no menos de ciento ochenta (180) días anteriores a su vencimiento, ninguna de las partes hubiere manifestado por escrito a las otras su voluntad de modificarlo, adicionarlo o darlo por terminado..."

De lo expuesto sobre la primera etapa se extrae lo siguiente:

i) En el mes de mayo de 1972 en virtud de una política pública aprobada por el CONPES, se elaboró un programa relacionado con la formación y capacitación de personal en el sector salud, dentro de un marco de referencia denominado "regionalización de servicios de salud", en donde aparecía concretamente el subprograma "Centros Regionales de capacitación y formación de personal en Salud".

ii) El responsable de ese programa era el Ministerio de Salud Pública, específicamente la Oficina de Administración de Recursos Humanos, dependencia que de conformidad con el decreto 2470 de 1968, vigente para esa época, le correspondía, entre otras funciones, "dar las normas que orienten de acuerdo a las necesidades del país, los programas de formación y capacitación de personal en ciencias de la salud, supervisar y asesorar los mismos, en especial aquellos con los cuales colabora financieramente" (literal e) artículo 25 del decreto 2470).

iii) Dentro de la mencionada estrategia, el proyecto "Centro Regional Hospital San Juan de Dios", era uno de los instrumentos que servía para cumplir el objetivo de interés público de dar formación y capacitación al personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar del sector salud. Para asegurar el cumplimiento de los mencionados propósitos, se previó la celebración de un contrato entre el Ministerio de Salud Pública y el Hospital San Juan de Dios.

iv) Es en el anterior contexto que el citado Ministerio y la Beneficencia de Cundinamarca celebraron el contrato del 28 de diciembre de 1972 para la "creación y funcionamiento del Centro Regional Hospital San Juan de Dios, para el desarrollo de cursos de administración de atención

médica y hospitalaria”.

v) Al examinar dicho contrato, puede sostenerse con certeza que no tenía por objeto ni se estipulaba la obligación de crear una persona jurídica para desarrollar el programa de formación y capacitación allí previsto. En parte alguna de ese instrumento se aludía a una voluntad de asociarse vinculándose mediante aportes comunes en dinero, especie o actividad, en orden a un fin también común.

vi) Lo que allí se denominó “estructura administrativa”, era una instancia de dirección y gestión del programa cuyo control y decisión última competía al Ministerio de Salud Pública, y en manera alguna correspondía a la existencia de un órgano con autonomía administrativa dentro de un ente corporativo.

vii) Entonces realmente lo que ocurrió fue que dos entidades públicas, el Ministerio de Salud Pública y la Beneficencia de Cundinamarca, en desarrollo de una política pública, manifestaron su voluntad de obligarse para cumplir con ese propósito, deberes que fundamentalmente consistían, en el caso de la primera, asignar unos recursos del presupuesto nacional entre los años 1973 y 1975 para el efecto, en tanto que la segunda se comprometía a facilitar unas instalaciones, todo para la formación y capacitación del personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar del sector salud.

En consecuencia, en esta primera etapa el “Centro Regional Hospital San Juan de Dios” simplemente era un programa de formación y capacitación para el personal del sector salud, en donde colaboraban dos entidades públicas en el ámbito de sus responsabilidades según el acuerdo de voluntades celebrado para tal fin, que no tenía por objeto, se insiste, crear persona jurídica alguna, y que dada la naturaleza, finalidad y actividad acordada, su cumplimiento tampoco requería del reconocimiento de personalidad jurídica, como lo demostraba la voluntad inicial de las partes.

Debe agregarse para concluir la primera etapa que el contrato del 28 de diciembre de 1972 no fue suscrito³ por la Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.), como se evidencia en el texto del mismo, aspecto que se confirma con la comunicación de fecha el 19 de febrero de 2009, emanada del Representante de la O.P.S. para Colombia, citada al comienzo de estas consideraciones.

Así mismo recuerda la Sala que el término inicial del contrato era de cinco años contados desde su suscripción, 28 de diciembre de 1978, y prorrogas por periodos de dos años, sin que exista evidencia expresa de que las partes antes del vencimiento inicial expresamente hubieren manifestado su voluntad de modificarlo, adicionarlo, suspenderlo o darlo por terminado, sin perjuicio de lo que se explica a continuación.

3.2.2. Segunda etapa: Se adopta el nombre Centro de Educación en Administración de Salud -CEADS-, adquiere forma corporativa y obtiene personería jurídica.

3.2.2.1. Estatutos del Centro de Educación en Administración en Salud - CEADS.

Según consta en los archivos de la Sala⁴ “por acta de junio 12 de 1974 el Comité Directivo del Centro Regional Hospitalario ‘San Juan de Dios’ se acordó cambiarle la razón social dándole el nombre de ‘CENTRO DE EDUCACION EN ADMINISTRACION DE SALUD’ - ‘CEADS’”. (Resalta la Sala, mayúsculas textuales).

Existe también un documento⁵ de fecha 30 de abril de 1975 titulado “Estatutos” del Centro de Educación en Administración en Salud - CEADS, en donde se expone lo siguiente:

“El Comité Directivo, como máximo organismo administrativo y docente y de conformidad con lo ordenado en el Acto de Fundación del Centro, adopta los siguientes estatutos como normas generales del Centro de Educación en Administración en Salud...”

A renglón seguido se dispuso un articulado que en lo pertinente establecía que el nombre del centro es el que ha quedado dicho, “cuya sigla será C.E.A.D.S” (art. 1); el domicilio “será Bogotá, D.E., Cundinamarca” (art. 2); sus objetivos y fines son: “a) formar y adiestrar en Administración de Atención Médica, Hospitalaria y de Salud en general a personal profesional técnico y auxiliar de acuerdo con los niveles de atención médica establecidos por el Ministerio de Salud Pública y las necesidades de los servicios de Salud. b) Promover y realizar actividades de educación continuada en el campo de la administración de Salud. c) incrementar la formación y adiestramiento de personal docente para mejor desarrollo de las actividades del Centro. d) Realizar actividades de investigación” (art. 3).

En cuanto a la organización se señaló que “El C.E.A.D.S. estará organizado en lo fundamental de la siguiente forma: a) Un Comité Directivo. b) Un director. c) Un Director Asociado. d) Un Comité Docente. e) Coordinadores. f) Jefes de Departamentos o áreas” (art. 4); por su parte el comité directivo estará integrado así: “a) Dos representantes del Ministerio de Salud Pública. b) el representante de la OPS/OMS Colombia. c) Un representante designado por la Junta General de la Beneficencia de Cundinamarca. d) El Director del Centro, asistirá por derecho propio con voz pero sin voto. E) Un representante del Cuerpo Docente...” (Art. 5)

Las funciones del Comité Directivo, previstas en el artículo 6 eran similares a las reseñadas en el literal e) del punto anterior, agregándose las siguientes: “...g) nombrar al Director Asociado de terna presentada por el Director. h) Expedir el Estatuto Docente. i) Aprobar el presupuesto de ingresos, gastos y sus modificaciones. j) Aprobar el Balance General. k) Aprobar los gastos mayores a Cincuenta mil pesos (\$50.000)” (Se

resalta).

Ahora, respecto del Director del CEADS, se estipulaba que “será nombrado por el Ministro de Salud, por un periodo de dos años, pudiendo ser reelegido” (art. 13), señalándose además los requisitos para ser director del Centro (art. 14), y las funciones del director (art. 15).

Se establecía en el artículo 24 el patrimonio del CEADS, el cual “estará constituido por: a) Los bienes muebles que actualmente posee. b) Las partidas que con destino al Centro le transfiera el Ministerio de Salud. c) Las sumas de dinero o los bienes que obtenga a título no oneroso. d) Los bienes que adquiera a cualquier título”.

Finalmente, los estatutos preveían lo relativo a la disolución y liquidación del CEADS, así: “Para decretar la liquidación de la Institución es necesario la aprobación de las partes firmantes del convenio que le dio origen al Centro” (art. 25), indicando a renglón seguido que el procedimiento para el efecto será el “exigido por las leyes colombianas” (art. 26).

Es en el anterior contexto que se solicitó la personería jurídica del CEADS.

3.2.2.2 Reconocimiento de personería jurídica al CEADS.

El Ministro de Justicia expidió la resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976, por medio de la cual se reconoció personería jurídica “a la entidad denominada ‘Centro de Educación en Administración de Salud - C.E.A.D.S.’, con domicilio en Bogotá” (art. 1). Igualmente, aprobó sus estatutos y ordenó la inscripción del Comité Directivo y del Director del Centro, “quien llevará la representación legal de dicha Institución”. (Art. 2).

En las consideraciones de ese acto administrativo se aludía a las actas y acuerdos en los que constaba la organización de la entidad, el nombramiento de dignatarios, la aprobación de los estatutos y los fines de la misma, todo lo cual coincidía con lo expuesto en el punto anterior.

De esta manera se afirmó “que la organización de la entidad mencionada se ajusta a las disposiciones del Título 36, Libro Primero del Código Civil y la documentación allegada cumple los requisitos exigidos al efecto por el decreto 1510 de 1944”, por lo que es “*procedente habilitar a la Institución en referencia para ejercer derechos y contraer obligaciones civiles*”.

Es preciso recordar que el título XXXVI, Libro Primero del Código Civil, “De las personas jurídicas”, las define de la siguiente manera:

“Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. // Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.// Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter.” (Art. 633 C.C.)

El acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica al CEADS se expidió invocando las competencias del decreto ley⁶ 576 de 1974 “por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia”. De esta manera el artículo 13 de ese decreto disponía que “corresponde a la Oficina Jurídica (...) a) Reconocer y cancelar personería jurídica a asociaciones, corporaciones y fundaciones cuando estas funciones no hayan sido atribuidas a otros organismos...”.

Ahora, en relación con el decreto 1510 de 1944 se tiene que este reformó los artículos 1, 2 y 3 del decreto 1326 de 1922 “por el cual se determina el procedimiento para las peticiones de personería jurídica...”. El artículo 2 del decreto 1510, disponía que las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica deberían dirigirse por conducto de la respectiva Gobernación, “la cual, antes de enviarla al Ministerio de Gobierno para su reconocimiento, deberá emitir su concepto sobre si los fines y organización de la respectiva entidad no contienen nada contrario a la moral ni al orden legal, y si reúne los demás requisitos que las leyes exigen para el reconocimiento de las personas jurídicas”.

De esta manera, en la resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976 del Ministerio de Justicia se expresó que la “Gobernación de Cundinamarca (...) emitió concepto favorable al reconocimiento de personería solicitado”.

3.2.2.3. Reforma de los estatutos del CEADS.

Mediante Acuerdo No. 004 del 21 de abril de 1978, el Comité Directivo del CEADS modificó sus estatutos. En ellos se precisó que se trataba de una “entidad privada, sin ánimo de lucro, con autonomía administrativa y patrimonio propio; con dependencia política y normativa del Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Recursos Humanos, y que cumple funciones en las áreas de planeación, utilización, formación, actualización y capacitación del personal de salud.” Dicha reforma fue aprobada mediante acto administrativo de fecha 6 de octubre de 1978.

expedido por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional.

Es importante resaltar que de conformidad con el decreto 1510 de 1944, la reforma estatutaria estaba sometida a aprobación gubernamental y, por lo mismo, a la verificación de que aquella no fuera contraria al “orden público, a las leyes o a las buenas costumbres”. (Art. 4 ibídem).

Igualmente, la reforma estatutaria en comento es pertinente para los fines de la pregunta formulada en la consulta, comoquiera que tales estatutos eran los vigentes y allí se modificaba lo relacionado con la disolución y liquidación de la persona jurídica CEADS, según se aprecia enseguida:

“ARTÍCULO 46. Para la disolución del CEADS, es necesario la aprobación de la totalidad de las partes firmantes del convenio que dio origen al Centro; será requisito indispensable para acordar la disolución, designar previamente una comisión integrada por sendos representantes de las partes, la que deberá rendir un informe sobre sus conclusiones.

ARTÍCULO 47.- Acordada la disolución del CEADS, se procederá a su liquidación, para lo cual las partes de común acuerdo nombrarán un liquidador, le señalarán sus emolumentos, y la fianza o garantía que ha de presentar.

PARÁGRAFO.- No podrá ser designado liquidador persona alguna que sea o haya sido empleados del CEADS, o que en el momento de la liquidación tenga trato económico con la Institución.

ARTÍCULO 48.- En caso de disolución del CEADS, los bienes que le pertenezcan, una vez cubierto el pasivo, se aplicarán en la forma que determinen las partes integrantes, destinándose de preferencia, a alguna asociación de beneficencia, de servicio social o educacional, sin ánimo de lucro.” (Se subraya).

De lo expuesto en párrafos anteriores, puede concluirse lo siguiente en relación con la segunda etapa del CEADS:

i) Se evidencia que si en una primera etapa se estaba al frente de un programa de formación y capacitación para el personal del sector salud, sin personería jurídica, en donde colaboraban dos entidades públicas, cada una con sus responsabilidades, en la segunda etapa el CEADS tomó forma corporativa, a través de un “*acta de fundación*” y unos estatutos.

ii) La Sala no tiene conocimiento de dicha “*acta*”, pero del contexto del documento denominado “*acta de cambio de razón social*” y de los estatutos del 30 de abril de 1975, pareciese que tales documentos aluden al contrato celebrado el 28 de diciembre de 1972, analizado en el acápite anterior. No obstante, dicho contrato en estricto sentido no es constitutivo de corporación o persona jurídica alguna por las razones allí expuestas.

iii) De esta manera, a lo que en realidad era un contrato de colaboración con las características relatadas, se le dio la apariencia de un “*acta de fundación*” de una corporación, y a lo que era el desarrollo de un programa de formación y capacitación denominado “*Centro Regional Hospital San Juan de Dios*”, se le atribuyó una razón social que no tenía, pero en todo caso, se materializó su “*cambio*” para indicar que se conocería como ‘CENTRO DE EDUCACION EN ADMINISTRACION DE SALUD’ - ‘CEADS’.

iv) De esta forma el Ministerio de Salud Pública y la Beneficencia de Cundinamarca aparecen como las “fundadoras” del CEADS, y el Comité Directivo en donde tienen asiento esas entidades públicas expidió los estatutos del CEADS, mediante documento del 30 de abril de 1975. No sobra mencionar que el Comité Directivo no tenía facultades para expedir tales estatutos, por la sencilla razón de que el contrato celebrado el 28 de diciembre de 1972 no creaba una persona jurídica y, por tanto, sólo era una instancia de dirección de un programa de formación y capacitación de personal de la salud y no un órgano de una persona jurídica, según se ha dicho.

v) A pesar de lo anterior, lo que en la práctica ocurrió fue que a partir del 30 de abril de 1975, el documento de esa fecha fue considerado como los estatutos de un ente corporativo cuyo nombre era ‘CENTRO DE EDUCACION EN ADMINISTRACION DE SALUD’ y su sigla CEADS, asignándosele además los atributos del domicilio y patrimonio, así como finalidad, forma corporativa y órganos de la misma, y la manera como se disolvería el ente así creado.

vi) En este orden de ideas, por voluntad del Comité Directivo donde participaban con sus representantes las entidades públicas que celebraron

Concepto Sala de Consulta C.E. 1981 de
2010 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil

el contrato de 1972, la forma corporativa que se denominó CEADS asumió los objetivos y fines del programa que con ese contrato se desarrollaba. Evidencia lo anterior la simple constatación por comparación directa de los objetivos del contrato, citados en el literal c) del punto 3.2.1.2., frente a los objetivos y fines previstos en el artículo 3 de los estatutos del 30 de abril de 1975, transcritos en el punto 3.2.2.1.

vii) Revisada la Resolución 2313 del 8 de junio de 1976 y las facultades allí invocadas, puede afirmarse que la solicitud elevada por el CEADS para el reconocimiento de su personería jurídica se ajustó al procedimiento previsto en las normas en ese momento vigentes para el efecto y fue concedida por la autoridad competente, según esas mismas normas.

viii) En el órgano directivo de la corporación así creada tiene representación, además del Ministerio de Salud Pública y la Beneficencia de Cundinamarca, un organismo internacional, la Organización Panamericana de la Salud - OPS.

ix) Ante la existencia del referido acto administrativo, que goza de la presunción de legalidad, mediante el cual se estableció que el CEADS era una persona jurídica con reconocimiento formal por parte de autoridad competente, sólo corresponde a la Sala atenerse a lo allí dispuesto, con mayor razón cuando el trámite que le dio origen contó con el concepto favorable de la autoridad competente en ese entonces quien determinó que *“los fines y organización de la respectiva entidad no contenía nada contrario a la moral ni al orden legal, y reunía los demás requisitos que las leyes exigen para el reconocimiento de las personas jurídicas”*.

x) Lo mismo puede decirse de la reforma estatutaria aprobada mediante acto administrativo de fecha 6 de octubre de 1978. En este sentido es claro que los estatutos allí aprobados contienen las reglas aplicables para la disolución y liquidación del CEADS.

xi) Sobre el carácter vinculante de los estatutos de una persona jurídica, es preciso recordar lo dispuesto en el artículo 641 del Código Civil, así:

“ARTÍCULO 641. Los estatutos de una corporación tienen fuerza obligatoria sobre ella, y sus miembros están obligados a obedecerlos bajo las penas que los mismos estatutos impongan”.

xii) Estima la Sala, finalmente, que a partir del reconocimiento de la persona jurídica CEADS, se asumió por parte de ese sujeto de derecho el objeto de contrato celebrado en 1972, significándose que dicho acuerdo de voluntades terminó, con mayor razón cuando las entidades estatales que lo suscribieron participaban en la persona jurídica así reconocida y las partidas presupuestales a las que inicialmente se había obligado el Ministerio de Salud, luego se destinaron a constituir el patrimonio de esa corporación (art. 24 de los estatutos).

En estas condiciones, el régimen jurídico aplicable a la disolución y liquidación de la persona jurídica Centro de Educación en Administración de Salud -CEADS-, entidad que fue reconocida en la resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976 del Ministerio de Justicia, es el previsto en los artículos 46 a 48 de sus estatutos, arriba transcritos, tal como lo sostuvo la Sala en la respuesta dada en el Concepto 1575 de 2004.

Ahora, dado que en la consulta se pregunta sobre la vigencia del decreto 2442 de 1982 y las repercusiones que esa norma produjo en el CEADS, corresponde a la Sala analizar esa situación.

3.3. El Centro de Administración en Salud -CEADS- como unidad docente del Ministerio de Educación Nacional.

3.3.1. El decreto ley 080 de 1980.

Mediante el decreto ley⁷ 080 de enero 22 de 1980, se organizó el sistema de educación postsecundaria, señalándose allí los principios y las normas que regulaban la educación superior (art. 1). Según el artículo 2 ibídem *“la educación superior tiene el carácter de servicio público y cumple una función social. Su prestación está a cargo del Estado y de los particulares que reciban autorización de éste”*.

El artículo 25 del decreto 080 disponía que las modalidades educativas de la educación superior son las siguientes: *“a. Formación intermedia profesional; b. Formación tecnológica c. Formación universitaria; d. Formación avanzada o de postgrado”*. La primera de ellas resulta relevante para los fines de este concepto comoquiera que la definición de la misma se ajustaba a las actividades académicas que desarrollaba el CEADS, según puede apreciarse en el artículo 26 ibídem que establecía:

“ARTÍCULO 26. La formación intermedia profesional se ocupa de la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas.

En esta modalidad educativa la investigación está orientada a facilitar la comprensión de los procesos involucrados en sus actividades y a mejorar su calidad y eficiencia.

Puede ingresar a esta modalidad quien acredite la calidad de bachiller o su equivalente, y posea las habilidades, destrezas y aptitudes exigidas para tal efecto.

Esta modalidad educativa conduce al título de técnico profesional intermedio en la rama correspondiente que habilita para el ejercicio de la respectiva actividad auxiliar o instrumental”.

Sobre las instituciones de educación superior, el decreto 080 las clasificaba según su carácter académico, en intermedias profesionales, tecnológicas y universitarias (art. 43). Son instituciones intermedias profesionales *“aquellas que adelantan legalmente programas en la modalidad educativa de formación intermedia profesional tal como aparece definida en el artículo 26 de este decreto.”* //Estas instituciones solamente podrán ser autorizadas para adelantar programas de dicha modalidad educativa y de educación media vocacional. //Las actuales instituciones de educación intermedia profesional entran a formar parte del sistema de educación superior”. (Art. 44).

Por razón de su origen, el artículo 49 del decreto 080 disponía que las instituciones de educación superior se *“clasifican en públicas u oficiales y privadas o no oficiales.”* //Las instituciones oficiales de educación superior se regirán por las normas de este decreto y por las que le sean aplicadas como establecimientos públicos, en cuanto tengan este carácter. //Las no oficiales, por las normas de este decreto y por las que regulan a las instituciones de utilidad común”.

Respecto de las instituciones oficiales de educación superior el decreto 080 de 1980 las regulaba en el Título III, y sobre la naturaleza y creación de las mismas el Capítulo I ibídem preveía en el artículo 50, en lo pertinente, lo siguiente:

“ARTÍCULO 50. Las instituciones públicas de educación superior son establecimientos públicos del orden nacional, departamental o municipal, o unidades administrativas especiales o unidades docentes dependientes del Ministerio de Educación Nacional...” (Se subraya).

Los capítulos II y III de ese título, estaban referidos a la organización de las instituciones oficiales universitarias y tecnológicas, respectivamente. Por su parte el capítulo IV “De las instituciones intermedias profesionales”, desarrolla lo relativo a estas instituciones de educación superior, así:

“ARTÍCULO 72. Las instituciones intermedias profesionales de carácter oficial serán establecimientos públicos de los órdenes nacional, departamental o municipal o unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional. Estas últimas serán creadas y organizadas por decreto ejecutivo, lo que constituye excepción a lo dispuesto en el capítulo I del presente título”.

“(…)

ARTÍCULO 74. La dirección de las instituciones intermedias profesionales corresponde al Rector (...).

En caso de que sean unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional, el nombramiento del Rector corresponde al Ministro”.

3.3.2. El decreto reglamentario 1022 de abril 15 de 1982.

Mediante dicho decreto se reglamentó el artículo 72 del decreto ley 080 de 1980, en relación con la creación de instituciones intermedias profesionales de carácter oficial como unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional.

Fundamentalmente el decreto en cita establecía que la creación de la institución debía estar precedida de un estudio de factibilidad “que demostrara su viabilidad y conveniencia” (art. 1), cuyo contenido se detallaba en el artículo 2 ibídem. Dicho estudio debía ser sometido a la aprobación del ICFES, y “una vez establecida la viabilidad y conveniencia de crear la institución, se podrá expedir el decreto correspondiente” (art. 3).

3.3.3. El decreto 2442 de agosto 23 de 1982.

El decreto 2442 de 1982 proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 120 y 132 de la Constitución Política⁸ y, en especial, por el decreto ley 080 de 1980, tuvo como base las consideraciones que se resumen a continuación:

Se reconocía que el Sistema Nacional de Salud asumió la responsabilidad de formar el personal técnico y auxiliar que en el campo de la salud se requería para la prestación de tales servicios y, por tanto, dicho Sistema creó la infraestructura docente adecuada para desarrollar los aludidos programas de formación. Agregaba que el Ministerio de Educación Nacional delegó por medio del decreto 1867 de 1979 al Ministerio de Salud la determinación de los objetivos educacionales, diseño curricular, supervisión y evaluación para los programas docentes a nivel técnico y auxiliar en el área de la salud. De esta manera, era necesario adecuar la infraestructura docente y los programas de formación de personal técnico y auxiliar a las normas vigentes en ese momento, racionalizando el proceso de formación de personal que requería el Sistema. Finalmente, se indicaba que de conformidad con el decreto 1022 de 1982, el ICFES mediante el oficio No. 6.3 2904 del 27 de julio de 1982, “se pronunció favorablemente acerca de la creación de las Unidades Docentes a que se refiere el presente Decreto.”

Ahora, en su parte dispositiva el decreto bajo estudio ordenó: “crear como unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional los Centros de Formación de Personal para la Salud denominados actualmente:

- Centro de Administración en Salud (CEADS)⁹
- Centro Regional para Sur-occidente Colombiano (CENTRA)
- Centro Regional para la Costa Atlántica (CERCA)” (art. 1).

El artículo 2 del decreto 2442 establecía que los “Centros podrán adelantar programas de educación superior correspondientes a la modalidad educativa de Formación Intermedia Profesional de acuerdo con las autorizaciones que para el efecto le otorgue” el ICFES. Por su parte, el artículo 3 ibídem dispone los programas académicos que pueden adelantarse, bajo las siguientes modalidades:

“a. Atención a las personas// b. Atención al Medio Ambiente// c. Administración en Salud”.

El artículo 4 era del siguiente tenor: “Estos Centros se denominarán ‘Centros Regionales de Desarrollo de Recursos Humanos para la Salud’, y tendrán ámbito regional de acuerdo con el área de influencia”.

El artículo 5 disponía que la dirección de los “Centros” correspondería al Rector, cuya designación y remoción competía al Ministro de Educación Nacional. Los artículos 6 a 12 aludían a la estructura de los Centros, su organización (Comité Rectoral, Comité Administrativo, Jefes de Programa), así como las funciones de éstos órganos, sin perjuicio de lo que al respecto le correspondía al Ministerio de Educación Nacional de

conformidad con el decreto 080 de 1980.

Finalmente, el artículo 13 disponía que “El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud podrán celebrar convenios interinstitucionales con el fin de lograr una óptima aplicación de este Decreto y utilización de recursos”, previsión que se concretó el año siguiente según se explica a continuación.

3.3.4. Convenio celebrado en 1983 entre los Ministerios de Educación Nacional y Salud, sobre administración de los programas de educación intermedia profesional en el área de la Salud.

Con base en el artículo trece arriba referido se celebró el citado convenio, cuyas cláusulas en lo pertinente se explican a continuación:

La cláusula primera reiteraba lo dicho en los artículos 3 y 4 del decreto 2442. Por su parte la cláusula segunda era del siguiente tenor:

“PERSONAL. Las partes convienen en cuanto a personal se refiere, dar cumplimiento a lo expresamente determinado en el artículo 5 del decreto No. 2442 de 1982, en tal sentido el Ministerio de Educación designará únicamente a los rectores de los centros escogidos de una terna enviada por el Ministerio de Salud. Los salarios y demás prestaciones que correspondan al rector y demás funcionarios, serán pagados con cargo al presupuesto de gastos y funcionamiento de cada Institución que para el efecto, año por año apruebe el Ministerio de Salud, para lo cual se harán las apropiaciones y traslados presupuestales necesarios. El personal docente y administrativo requerido para el desarrollo de los programas creados, será nombrado por el Ministro de Salud previo acuerdo del Comité de Dirección y Administración”.

La cláusula sexta indicaba que la duración del convenio bajo estudio sería indefinida aunque podría modificarse, así como “darse por terminado cuando el Gobierno Nacional cambie la modalidad educativa que originó el presente convenio”.

Lo expuesto en el presente punto sobre el CEADS como unidad docente del Ministerio de Educación Nacional permite realizar las siguientes afirmaciones:

i) En el marco de la reforma a la educación superior prevista en el decreto ley 080 de 1980, se estableció dentro de las modalidades allí autorizadas la de formación intermedia profesional, relativa a una educación “predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas”.

ii) Dentro de las instituciones de educación superior se encontraban las instituciones intermedias profesionales y éstas podían ser públicas u oficiales. Las instituciones intermedias profesionales oficiales, podían tener la naturaleza de unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional, dependencias que eran “creadas y organizadas por decreto ejecutivo”.

iii) Mediante decreto 2442 de 1982 se crearon como unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional, los Centros de Formación de Personal para la Salud, entre los cuales estaba el denominado para esa época Centro de Administración en Salud (CEADS). A partir de la vigencia del decreto 2442, las unidades docentes allí creadas se conocían como “Centros Regionales de Desarrollo de Recursos Humanos para la Salud”.

iv) Lo expuesto significa que en el Ministerio de Educación Nacional una dependencia cuya denominada Unidad Docente, que tenía el carácter de institución de educación superior oficial, adelantó a partir del decreto 2442 de 1982 la actividad de educación superior en la modalidad de formación intermedia profesional, en materia de Administración en Salud, tarea que antes de la vigencia de ese decreto desarrolló la persona jurídica cuya sigla era CEADS.

v) La Unidad Docente tenía la estructura, organización, funciones y dirección prevista en el decreto 2442, siendo una dependencia del Ministerio de Educación, sin patrimonio independiente, autonomía administrativa y menos aún, personería jurídica.

vi) De conformidad con lo dispuesto en el decreto 2442 de 1982, los Ministerios de Salud y Educación celebraron un convenio para la administración de los programas de educación intermedia profesional que se desarrollaban en tales Unidades Docentes.

vii) El convenio celebrado era claro en señalar que los recursos para el funcionamiento de las Unidades Docentes tenía su fuente en el presupuesto nacional, para lo cual se harían los “traslados” respectivos. En relación con el personal administrativo y docente se establecía que este sería nombrado por el Ministro de Salud.

viii) En los órganos de dirección o administración no se mencionó a la OPS, aspecto que es concordante con lo afirmado por esa organización mediante comunicación del 23 de julio de 2004, en el sentido que desde 1982 cuando se *“reestructuraron los centros docentes de formación intermedia, entre ellos el CEADS la OPS dejó de participar”* en el Comité Directivo del CEADS, situación ratificada en la comunicación del 19 de febrero de 2009, según se ha relatado.

ix) La decisión legal y administrativa de que el Ministerio de Educación a través de una de sus dependencias, la Unidad Docente creada, ejecutase el objeto de la persona jurídica CEADS, determinaba que lo procedente era la disolución y liquidación de la entidad que con iguales funciones se le había reconocido personería jurídica mediante resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976 del Ministerio de Justicia. Como esto no ocurrió, esa persona jurídica, al menos formalmente, coexistía con la Unidad Docente dependencia del Ministerio.

x) La necesidad de proceder a la liquidación era en ese momento aún mas evidente, si se considera que los Ministerios de Salud y Educación suscribieron un convenio para administrar dichas Unidades Docentes y trasladar los recursos presupuestales correspondientes, lo que impedía que el Ministerio de Salud siguiera girando recursos públicos a una persona jurídica - CEADS, cuando su objeto había sido asumido por una dependencia ministerial.

xi) En consecuencia, al ser la aludida dependencia del Ministerio de Educación la competente para ejecutar la actividad de formación profesional integral en Administración en Salud, al CEADS persona jurídica no podían asignársele ni girársele recursos públicos, ya que éstos, a partir de la vigencia del decreto 2442 debían ser trasladados por el Ministerio de Salud al Ministerio de Educación. En otras palabras, el Estado mediante una decisión unilateral (ley y decreto ejecutivo) asumió el objeto y la finalidad de la persona jurídica CEADS a través de una de sus dependencias, por lo que aquella perdió su objeto, pero se abstuvo de liquidar la persona jurídica por él mismo reconocida a través de uno de sus órganos (Ministerio de Justicia), omitiendo seguir en su momento el procedimiento previsto en los estatutos (arts. 46 a 48), tal como se explicó en el punto anterior.

xii) En cuanto al personal que laboraba en la Unidad Docente puede sostenerse en principio, que por ser dependientes de un Ministerio según lo dispuesto en el Decreto 2442 de 1982 y el convenio celebrado en desarrollo del mismo, tales servidores tenían la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales, siguiendo las normas generales al respecto. No obstante, la Sala volverá sobre este punto más adelante.

Ahora, dado que en la consulta se pregunta sobre la vigencia del decreto 2442, pasa la Sala a dilucidar este aspecto.

3.4. La ley 25 de 1987¹⁰.

El artículo 2 de esa ley reformó los artículos 25 y 26 del decreto - ley 080 de 1980, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 2. Para todos los efectos legales, la modalidad educativa de formación intermedia profesional de que tratan los artículos 25 y 26 del decreto - ley 080 de 1980, se denominará formación técnica profesional y conducirá al título de Técnico Profesional en la rama correspondiente”.

Por su parte el artículo 3 de la ley 25 dispuso que el artículo 50 del decreto 080, quedaría así:

“ARTÍCULO 50. Las instituciones públicas de educación superior son establecimientos públicos del orden nacional, regional, departamental, intendencial, comisarial o municipal, o unidades administrativas especiales o unidades docentes dependientes del ministerio de educación nacional...”

El artículo 8 de la ley 25 modificó algunos apartes del artículo 74 del decreto ley 80, pero en lo referente al rector de las unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional lo dejó igual.

De esta manera, la ley 25 de 1987 produjo un cambio en la modalidad educativa de formación intermedia profesional, al establecer que a partir de la vigencia de dicha norma se denominaría “*formación técnica profesional*”, circunstancia que resulta relevante para el presente caso, dado que de conformidad con el convenio celebrado entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Nacional en 1983, éste podría “*darse por terminado cuando el Gobierno Nacional cambie la modalidad educativa que originó el presente convenio*”.

No obstante, no se cuenta con información disponible que permita obtener certeza sobre si al verificarse dicho cambio legal las partes voluntariamente dieron por terminado el citado convenio. Ahora, lo cierto es que la ley 25 de 1987 en nada modificó lo relacionado con las unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional, motivo por el cual puede sostenerse que las creadas por el decreto 2424 de 1982, tenían pleno soporte legal para continuar cumpliendo con su función.

3.5. Ley 24 de 1988.

Esta ley¹¹ no previó dentro de la estructura de ese Ministerio (art. 4), ni como una entidad adscrita o una dependencia del mismo, las Unidades Docentes contempladas en el decreto ley 080 de 1980 y creadas para el caso bajo estudio por el decreto 2442 de 1982. Que la ley omita mencionar tales dependencias no implica indefectiblemente su extinción, o mejor aún, la derogatoria del sustento normativo que les dio origen.

No obstante, es importante mencionar lo previsto en el artículo 61 de la ley 24, así:

“ARTÍCULO 61. Los colegios mayores y establecimientos educativos oficiales nacionales de Educación Técnica Profesional serán en adelante Establecimientos Públicos y se regirán en el aspecto administrativo académico por las normas que regulan la educación superior. Su estructura, funciones, patrimonio y reglamentación serán determinados por el Gobierno Nacional en el término de un (1) año contado a partir de la fecha de expedición de esta Ley”.

3.6. Decreto Ley 758 de 1988.

Con base en las facultades previstas en el artículo 61 de la ley 24 de 1988, se expidió el citado decreto “*por el cual se organizan como establecimientos públicos del orden nacional los Colegios Mayores y los Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional*”.

Al igual que ocurrió en el texto de la ley 24 de 1988, en el decreto ley 758 en manera alguna aparecen mencionadas las Unidades Docentes del Ministerio de Educación Nacional. No obstante, este decreto sí implicó un cambio relevante para los efectos del análisis que se realiza, si se considera lo previsto en el artículo 15 ibídem que era del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 15. Este Decreto rige desde su promulgación y deroga los artículos 72 a 77 y 173 del Decreto - ley 80 de 1980, el Decreto ley 83 de 1980 y demás disposiciones que le sean contrarias”. (Se subraya).

Como se recordará, las instituciones intermedias profesionales (luego técnicas profesionales) oficiales que funcionaban como unidades docentes del Ministerio de Educación Nacional, tenían su sustento normativo en los artículos 72 a 77 del decreto ley 080 de 1980, normas que precisamente fueron derogadas de manera expresa por el decreto - ley 758 de 1988, de tal modo que necesario resulta concluir que los decretos 1022 y 2442 ambos de 1982, el primero reglamentario del artículo 72 del decreto ley 080 y el segundo en virtud del cual se crearon las Unidades Docentes en el Ministerio de Educación Nacional con base en ese decreto ley, también fueron derogados a partir de la vigencia del decreto ley 758, esto es, a partir del 26 de abril de 1988, fecha de su publicación en el Diario Oficial, por ser sus disposiciones “*contrarias*” a lo dispuesto en el citado decreto 758 de 1988.

En efecto, la derogatoria de los artículos 72 a 77 del decreto ley 080 de 1980, los cuales eran el sustento legal de las mencionadas Unidades Docentes, implicó la de las disposiciones “*contrarias*” al decreto 758, esto es, las que crearon y asignaron funciones a tales dependencias como el decreto 2442 de 1982. Si la voluntad expresa del legislador fue que desaparecieran del ordenamiento jurídico las Unidades Docentes, en una sana lógica jurídica también se encontrarán fuera del ordenamiento las normas que se refieran, mencionen o aludan a las mismas, por considerarse “*contrarias*” a la voluntad expresa por él manifestada. No tiene sentido adoptar la decisión de eliminar un órgano de la administración y que al mismo tiempo este reviva por que otras normas aluden a él.

La Sala estima que el convenio celebrado en 1983 entre los Ministerios de Salud y Educación para la administración de las Unidades Docentes, también terminó por efecto del decreto - ley 758 de 1988, con mayor razón cuando el mismo convenio preveía que este podía terminarse “*cuando el Gobierno Nacional cambie la modalidad educativa que originó el presente convenio*”, lo que en efecto ocurrió con el decreto ley 758.

Podría alegarse a favor de la vigencia de ese convenio que en estricto sentido la modalidad de educación superior conocida como formación intermedia profesional (luego técnica profesional), no se modificó con el precitado decreto ley. No obstante, es claro que uno de los instrumentos o vehículos para desarrollar esa actividad de educación superior en su carácter oficial, la Unidades Docentes, sí desaparecieron del mundo jurídico colombiano con el decreto ley 758, razón por la cual no tenía objeto mantener un convenio sobre administración de unas dependencias, cuyo sustento jurídico no existe desde el 26 de abril de 1988.

3.7. Régimen jurídico aplicable al personal que fue vinculado a la Unidad Docente creada mediante decreto 2442 de 1982.

Según el recuento cronológico realizado en este concepto, el marco temporal relativo a la vinculación de ese personal se ubica entre el 23 de agosto de 1982, fecha de expedición del decreto 2442 de ese año y el 26 de abril de 1988 fecha de publicación del decreto ley 758 que derogó dicho decreto, según se ha explicado.

Sin perjuicio que resulta recomendable revisar en cada caso concreto los actos o forma de vinculación del personal, de manera general puede sostenerse que para dicha época el régimen estaba previsto en los artículos 121, para el personal docente, y 122 a 124, para el personal administrativo, del decreto ley 080 de 1980.

Respecto del personal docente de las instituciones intermedias profesionales, el artículo 121 remitía expresamente al decreto 2277 de 1979¹², que en su artículo 3 señalaba: “*Educadores oficiales. Los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental (...), son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la Administración por las normas de este Decreto*”.

Por su parte, el artículo 122 del decreto ley 080 de 1980, disponía:

“ARTÍCULO 122. El personal administrativo de las instituciones oficiales de educación superior, está integrado por empleados públicos y trabajadores oficiales. Tienen la calidad de trabajadores oficiales los obreros que desempeñen funciones en construcción, preparación de alimentos, actividades agropecuarias, jardinería, aseo y mantenimiento de edificaciones o equipos. Los demás empleados administrativos tienen la calidad de empleados públicos”.

¹² 3.8. Nombramiento del Director del CEADS por parte del Ministerio de Salud Pública, hoy de la Protección Social.

La Sala entiende que el nombramiento del director del CEADS por parte del Ministerio de Salud, está relacionado con las funciones que respecto de la persona jurídica reconocida mediante la resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976 se le asignaban a dicho ministerio según los estatutos de ese centro, comoquiera que en vigencia del decreto 2442 de 1982 el rector de la Unidad Docente, dependencia del Ministerio de Educación Nacional, era designado por el Ministro de Educación según el texto de ese decreto.

En consecuencia, la pregunta sobre este aspecto formulada a la Sala lleva a inferir que al perder sustento legal las Unidades Docentes del Ministerio de Educación Nacional por la vigencia del decreto ley 758 de 1988, se “reactivó” la persona jurídica CEADS, la cual había permanecido formalmente vigente mientras las aludidas dependencias ministeriales cumplieron sus cometido.

Así las cosas, puede inferirse que el CEADS volvió a desarrollar su objeto y a recibir recursos del presupuesto nacional, tal como lo relató el Ministerio de Protección Social en la consulta. De esta manera, el nombramiento del director fue nuevamente asumido por el Ministerio de Salud, hoy Protección Social, siguiendo los estatutos de la persona jurídica CEADS, la cual no se había liquidado para esa época.

Debe sostenerse entonces, que el fundamento normativo para el nombramiento del Director del CEADS por parte de ese Ministerio eran los estatutos de la persona jurídica, los cuales vinculaban al Ministerio en la medida en que según tales estatutos se le asignó expresamente al Ministro esa función, según se explicó en los acápites correspondientes a las etapas del CEADS.

La “reactivación” del CEADS, persona jurídica, pudo dar lugar igualmente a que los empleados públicos y trabajadores oficiales que en su momento se vincularon a las Unidades Docentes del Ministerio de Educación, se “trasladaran” al CEADS, creándose una situación de hecho consistente en que “servidores públicos” laborasen en una persona jurídica reconocida como privada, lo cual generó conflictos laborales entre las partes, según se expone a continuación.

3.9. Procesos judiciales en curso.

Observa la Sala que, además de lo expuesto en el punto precedente, el objeto de la consulta también está siendo debatido actualmente a través de procesos judiciales que no han finalizado, lo que le impide pronunciarse sobre el particular, con el fin de no interferir en la decisión que corresponde tomar a la autoridad judicial competente de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Ciertamente, de acuerdo con el sistema de información de la Rama Judicial y con datos suministrados por el Ministerio de la Protección Social en su comunicación del 10 de junio de 2010, la Sala ha verificado que actualmente cursan procesos en donde se discute la legalidad de la actuación que llevó a la desvinculación de personal al servicio del CEADS (expedientes 2003 - 91314 y 2003 - 04222), los cuales fueron fallados en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencias que se encuentran apeladas ante el Consejo de Estado, donde aún está pendiente por resolver el respectivo recurso.

Al respecto, la Sala ha entendido que *“no es procedente pronunciarse en asuntos que versen sobre la misma materia o una sustancialmente conexa, a aquellos que estén sometidos a una decisión jurisdiccional, pues la controversia debe resolverse mediante sentencia que habrá de cumplirse con efectos de cosa juzgada.”*¹³

3.10. La situación jurídica actual del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS.

Según información conocida por la Sala en comunicación del 10 de junio de 2010, arriba citada, mediante acta del 22 de enero de 2010 suscrita por el Ministro de la Protección Social y el Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca, se acordó la disolución con fines de liquidación del CEADS. En dicha acta se citan ampliamente los conceptos No. 777 de 1996 y 1575 de 2004 emitidos por la Sala.

En relación con el régimen de liquidación de la entidad, textualmente se expresa:

*“Por tratarse de una Entidad Descentralizada conforme al concepto No. 777 de fecha 19 de febrero de 1996 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la liquidación del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS, se someterá a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la ley 1105 de 2006.”*¹⁴

No obstante en el texto del acta de liquidación se siguen las normas previstas en los artículos 46 a 48 de los estatutos, transcritos en el punto 3.2.2.3 de este concepto, como son, entre otros aspectos, el informe que debe elaborarse previo a la disolución, la “aprobación de las partes firmantes del convenio que dio origen al Centro” de dicha disolución, nombramiento de común acuerdo del liquidador, el cual debe ser ajeno a cualquier vínculo laboral previo a la entidad, entre otros.

En este sentido, las partes de común acuerdo delegaron en el Ministro de la Protección Social la designación del liquidador, decisión que se adoptó mediante Resolución 0368 del 28 de enero de 2010 expedida por ese funcionario.

Ahora, entiende la Sala que remitir el proceso de liquidación, además de lo dispuesto en los estatutos, a las normas del decreto - ley 254 de 2000¹⁵, modificado por la ley 1105 de 2006, no sólo es razonable considerando que en ese proceso participan dos entidades estatales, el Ministerio de la Protección Social y la Beneficencia de Cundinamarca, sino porque el artículo 1 de ese decreto ley expresamente autoriza esa posibilidad al disponer que “aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas”.

Con todo, observa la Sala que en el presente caso la Administración expidió actos administrativos, los cuales generan efectos jurídicos particulares y concretos que gozan de la presunción de legalidad y por lo mismo, mientras tales actos no sean modificados por otros, o sus efectos suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o desvirtuada su legalidad mediante sentencia que declare su nulidad, previo ejercicio de las acciones judiciales correspondientes¹⁶, seguirán produciendo los efectos jurídicos vinculantes allí previstos.

Lo anterior cobra mayor relevancia en los procesos de liquidación que se siguen bajo los lineamientos del decreto - ley 254 de 2000¹⁷, si se considera lo dispuesto en el artículo 4 ibídem que asigna al liquidador “la competencia de adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad el procedimiento de liquidación”. Por su parte el artículo 7 del decreto 254 define el carácter de los actos del liquidador que, por regla general, “constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos del liquidador gozan de la presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación”. (Resalta la Sala).

Dentro de las funciones concedidas por ese acto administrativo al liquidador se encuentran las de “elaborar un programa de supresión de cargos dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en la que asuma sus funciones” (art. 3, num. 10), y “terminar los contratos laborales de los trabajadores oficiales y las relaciones legales y reglamentarias de los empleados públicos, cuyos cargos sean suprimidos” (ibídem, numeral 11), reiterándose esta última competencia en el artículo 5 de la Resolución 0368.

En consecuencia, si los problemas jurídicos que en su momento enfrentó la Administración respecto del régimen jurídico aplicable a los servidores del CEADS fueron resueltos por ella en el proceso de liquidación o están pendientes de resolver en la jurisdicción competente, no puede la Sala pronunciarse al respecto, reiterándose lo expuesto en el punto 3.9.

Así las cosas, no está dentro las atribuciones propias de la función consultiva que a la Sala compete, adentrarse en el estudio de legalidad de actos administrativos que ya fueron proferidos por la Administración so pretexto de emitir un concepto, en atención a que tales actos pueden ser objeto de juzgamiento si contra ellos se promueve la pertinente acción contenciosa, y por tanto, es un examen que exclusivamente corresponderá hacer al órgano competente de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Con base en lo anterior,

LA SALA RESPONDE:

1. “¿Qué régimen jurídico se debe aplicar para la supresión, disolución o liquidación del CEADS?”

El régimen jurídico aplicable a la disolución de la persona jurídica “Centro de Educación en Administración de Salud –CEADS–”, entidad que fue reconocida en la resolución No. 2313 del 8 de junio de 1976 del Ministerio de Justicia, es el previsto en los artículos 46 a 48 de sus estatutos. En cuanto al proceso de liquidación serán aplicables las normas del decreto ley 254 de 2000, modificado por la ley 1105 de 2006.

6. *“¿Están vigentes las normas establecidas mediante decreto 2442 del 23 de Agosto de 1982 mediante las cuales se crea el Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS como una Unidad Docente del Ministerio de Educación Nacional?”*

No. El decreto 2442 de 1982 fue derogado por el decreto ley 758 de 1988, publicado en el Diario Oficial el 26 de abril de 1988.

2. *“¿Qué régimen jurídico debe aplicarse al personal que fue vinculado a dicho Centro cuando fue creado mediante decreto 2442 de 1982?”*

El régimen jurídico aplicable al personal vinculado a las Unidades Docentes creadas por el decreto 2442 de 1982, entre el 23 de agosto de 1982, fecha de expedición de ese decreto y el 26 de abril de 1988 fecha de publicación del decreto ley 758 que derogó el decreto 2442, estaba previsto en los artículos 121, para el personal docente, y 122 a 124, para el personal administrativo, del decreto ley 080 de 1980.

5. *“¿Cómo se interpreta la validez y vigencia tiene (sic) el acto administrativo mediante el cual este Ministerio ha nombrado al Director del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS?”*

Las facultades del Ministro de Salud, hoy Protección Social para designar al director del Centro de Educación en Administración de Salud - CEADS, se fundaban en los estatutos de esa persona jurídica. Una vez ésta se disuelve y entra en proceso de liquidación no se cuenta con competencia para realizar dicha designación.

3. *“¿Es jurídicamente factible que una entidad de derecho privado, como fue considerado el CEADS por el Consejo de Estado en su pronunciamiento más reciente, pueda tener funcionarios sometidos al régimen público?”*

4. *“¿Cómo se interpreta la validez y vigencia de los actos administrativos mediante los cuales el CEADS ha nombrado a su personal de planta como funcionarios públicos?”*

La Sala se declara inhibida para responder estas preguntas, en atención a que actualmente cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo procesos en los que se discute en lo esencial el fundamento jurídico de tales preguntas.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

PRESIDENTE DE LA SALA

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

MAGISTRADO

(CON IMPEDIMENTO ACEPTADO)

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

MAGISTRADO

JENNY GALINDO HUERTAS

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹ Aclara la consulta que el referido contrato sólo aparece firmado por las dos primeras entidades mencionadas, a pesar que en su clausulado se alude a la OPS.

² Fax recibido el 21 de enero de 2010.

³ Aunque en la cláusula décima cuarta del contrato se estipula que son obligaciones de la O.P.S., facilitar para el adecuado desarrollo del Centro asesoría técnica, becas, material docente, equipos y ayudas audiovisuales, “de acuerdo con sus disponibilidades financieras”.

⁴ Consideraciones del convenio suscrito entre los Ministerios de Educación y Salud en el año 1983, del cual se dará cuenta más adelante.

⁵ Cfr. Expediente de la consulta que dio origen al concepto 777 de 1996.

⁶ Dictado con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 2 de 1973.

⁷ Expedido con base en las facultades conferidas por la ley 8° de 1979.

⁸ El decreto no precisó en ejercicio de cuál de las atribuciones contempladas en el artículo 120 de la Constitución de 1886, actuaba el Presidente. Con todo, ninguna de ellas contemplaba la atribución hoy en día señalada en el artículo 189.16 de la Carta de 1991, según la cual, le corresponde “Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.” El artículo 132 de la Carta de 1886, por su parte disponía que “el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley. // La distribución de los negocios, según sus afinidades entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponde al presidente de la república.”

⁹ En la resolución 2313/76 y en el Acuerdo 004/78 el ente se denomina “Centro de Educación en Administración en Salud – CEADS”.

¹⁰ Por la cual se reforma parcialmente y se adiciona el Decreto 80 de 1980, que organiza el sistema de educación post – secundaria., del 28 de abril de 1987.

¹¹ “Por la cual se reestructura el Ministerio de Educación y se dictan otras disposiciones”

¹² Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

¹³ Cfr. Concepto del 19 de mayo de 2005. Rad. No. 1645, C.P. Luís Fernando Álvarez Jaramillo. Concepto del 15 de febrero de 2006. Rad. No. 1714, C.P. Luís Fernando Álvarez Jaramillo. Auto del 11 de marzo de 2010, Consulta 1991, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. No. 2006 del 10 de junio de 2010. C.P. William Zambrano Cetina.

¹⁴ Página 6 del acta de disolución.

¹⁵ “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

¹⁶ El artículo 84 del Código Contencioso Administrativo prevé: “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. // Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. // También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro”.

¹⁷ “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”

ACLARACION DE VOTO

Consejero: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá D.C., octubre veintiuno (21) de dos mil diez (2010).

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, me aparto parcialmente de las motivaciones del concepto citado en la referencia, aunque comparto las respuestas dadas en él, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Según la argumentación del concepto, el CEADS fue primero un “programa” entendiendo como tal un conjunto de recursos destinado a realizar determinadas actividades a cargo de varios organismos de la administración, programa regulado por un convenio o contrato interadministrativo. Luego, dicho programa se transformó en una persona jurídica sin ánimo de lucro como consecuencia del reconocimiento de su personería por parte del Ministerio de Justicia, asumiendo que se trataba de una “entidad privada.”

Con el decreto ley 30 de 1980, se crean las “unidades docentes dependientes del Ministerio de Educación Nacional” organismos encargados de desarrollar los programas como el CEADS. Posteriormente, estas unidades desaparecen por derogatoria expresa del decreto ley 758 de 1988.

De acuerdo con el concepto, la ley 30 no transformó el CEADS sino que la persona jurídica reconocida por el Ministerio de Justicia se mantuvo inactiva, existió en forma paralela al CEADS “unidad docente”, de manera que cuando el decreto ley 758 de 1988 eliminó éstas unidades, se “reactivó” la antigua entidad privada, y ella fue la que continuó con la actividad del CEADS hasta su disolución en el año 2010.

sucedió fue la transformación del CEADS por el decreto ley 30 de 1980, y su posterior desaparición del mundo jurídico por el decreto ley 758 de 1998, por lo que en el momento en que entró a regir éste último decreto debió liquidarse. Al no haberse liquidado en aquel entonces, procede actualmente la liquidación la forma como lo expone el concepto.

Dejo en los anteriores términos expuesto mi voto particular.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 01:11:00