



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009)

REF: EXPEDIENTE No. 25000232500020019047601

No. INTERNO: 0279-2006

**AUTORIDADES DISTRITALES**

**ACTOR: JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 10 de noviembre de 2005, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda presentada por Jairo Villegas Arbelaez contra la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, D.C..

**LA DEMANDA**

**JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarar la nulidad de los siguientes actos:

- Acuerdo No. 002 de 24 de noviembre de 2000, proferido por el Presidente de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, D.C., por el cual se modifica la estructura organizacional de dicha entidad y se determinan las funciones por dependencias.
- Acuerdo No. 004 de 24 de noviembre de 2000, proferido por el Presidente de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, D.C., por el cual se modifica la planta de personal de la misma entidad y se dictan otras disposiciones.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Sostiene que la Caja de Vivienda Popular es una entidad del nivel distrital con personería jurídica, exclusivamente técnica, cuyo objetivo principal es el suministro de vivienda a los trabajadores, que dentro de sus actividades se encuentran, entre otras, adquirir terrenos y urbanizarlos, vender lotes, construir viviendas, participar en la ejecución de planes de reurbanización, producir materiales básicos de construcción.

Los acuerdos demandados parten del supuesto jurídico según el cual la Caja de Vivienda Popular es un establecimiento público, siendo esta consideración falsa, pues la naturaleza de la Caja es de Empresa Industrial y Comercial del Estado, por lo que sus servidores por regla general son trabajadores oficiales de vínculo contractual y no empleados públicos de vínculo legal y reglamentario.

Manifiesta que el Acuerdo No. 002 adolece de los siguientes vicios de ilegalidad:

- a) No se estableció mediante resolución el grupo de trabajo responsable del estudio previo de reforma a la planta de personal, ni se designó a un empleado de la entidad para acompañar la formulación y ejecución del estudio, como lo ordena la ley, en garantía del derecho de audiencia.
- b) Carece del requisito legal de motivarse expresamente y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, ya que no existe razón o motivo alguno que justifique o guarde relación causal con el efecto o decisión adoptada.

### **LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Ley 489 de 1998, artículos 70 inc. 1°, 85 inc. 1°.

Decreto Ley 1042 de 1978, artículo 74.

Ley 443 de 1998, artículo 41.

Decreto Reglamentario 1572 de 1998, artículo 151.

Código Contencioso Administrativo, artículos 43 y 84.

Consideró el accionante que los Acuerdos acusados violan los incisos de los artículos 70 y 85 de la Ley 489 de 1998, dado que la Caja de Vivienda Popular tiene como objeto esencial y característico el suministro de vivienda a los trabajadores, lo cual no es una función administrativa sino una actividad propia de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Así mismo sostiene que se viola el artículo 74 del Decreto Ley 1041 de 1978, dado que la supresión y creación de empleos públicos de la planta de personal se predica de entidades que cumplen funciones administrativas en la administración central y en la descentralizada, y que la Caja no es un establecimiento público sino una empresa industrial y comercial del Estado que no está autorizada por la norma para expedir planta de empleos públicos o de la función administrativa o del vínculo legal y reglamentario ya que sus servidores, por regla general, son trabajadores oficiales.

Indica que el Acuerdo No. 004 viola el artículo 151 del Decreto Reglamentario No. 1572 de 1998, ya que no se integró por resolución interna un grupo de trabajo para realizar el estudio técnico ni se designó un empleado de la entidad para acompañar la formulación y ejecución de dicho estudio.

Que igualmente se viola el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, dado que el Acuerdo No. 004 no fue motivado expresamente ni se basó en estudios técnicos, pues basta su lectura para evidenciar que carece de motivos o justificación técnica en función causal sobre las razones por las cuales se produce el efecto de suprimir y crear empleos públicos. Y finaliza manifestando que los actos acusados no cumplen con el requisito legal de publicidad ordenado por el artículo 43 del C.C.A..

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA \_**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia del 10 de noviembre de 2005, negó

las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (Fls. 420 a 434):

En primer lugar consideró pertinente elaborar un marco constitucional y legal para fundamentar su motivación, destacando los elementos característicos de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado para de esta manera establecer la naturaleza de la Caja de Vivienda Popular del Distrito desde sus antecedentes hasta su creación mediante el Acuerdo No. 20 de 1942, el cual indicó en la cláusula sexta que el Instituto de Acción Social de Bogotá será reemplazado por la Caja de Vivienda Popular, persona jurídica autónoma, que tendría a cargo el servicio público de suministro de vivienda a los trabajadores de conformidad con la ley, entre otras las Leyes 45 de 1918 y 99 de 1922.

Sostiene que según lo dispuesto en el Acuerdo de creación, la naturaleza jurídica de la Caja de Vivienda Popular es la de un establecimiento público, entidad técnica sin ánimo de lucro que presta servicio público de suministro de vivienda al sector popular y trabajador, criterio que ha sido reconocido por esta Corporación mediante concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No.1372 de octubre 18 de 2001. Por lo tanto, el Acuerdo No. 002 de 2000 al hacer referencia en la parte motiva a la naturaleza jurídica de esta entidad no viola los artículos 70 y 85 de la Ley 489 de 1998.

Frente a la violación del artículo 74 del Decreto No. 1042 de 1978 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, se fijan las escalas de*

*remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones*”, encontró que ésta norma no es aplicable a las entidades descentralizadas del orden territorial.

En cuanto a la violación del artículo 151 del Decreto Reglamentario No. 1572 de 1998, sostuvo que tal norma no es aplicable a los procesos de modificación de plantas de personal de las entidades territoriales sino la del artículo 153, disposición que no exige la conformación del grupo de trabajo responsable del estudio técnico para la modificación de la planta de personal ni de designación de un empleado de la entidad para el acompañamiento del proceso de formulación y ejecución del estudio.

Respecto de la violación al artículo 41 de la Ley 443 de 1998, encontró ampliamente probado que los actos administrativos acusados fueron expresamente motivados; que existen los respectivos estudios técnicos que antecedieron y sustentaron la expedición de dichos actos, por lo cual, consideró que los mismos se encuentran ajustados a derecho.

Finalmente y en cuanto a la violación del artículo 43 del Código Contencioso Administrativo, relativo a la publicación de los actos administrativos de carácter general, consideró que tal divulgación tiene relevancia para efectos de su vigencia y oponibilidad, es decir, que no produce efectos hasta tanto no sea publicado, lo que no quiere decir que sea nulo o inexistente. El acto es válido desde que se expide, pues a partir de ese momento nace a la vida jurídica, pero su contenido únicamente es eficaz y se impone cuando se cumplan los requisitos de publicación.

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

El demandante sustentó el recurso de apelación contra la sentencia del *a quo*, con los siguientes argumentos (Fls. 443 a 444):

Señala que la inconformidad con la sentencia consiste en no compartir el criterio de establecimiento público, y por el contrario, afirmar el de empresa industrial y comercial del Estado, ya que, en ninguno de los Acuerdos del Concejo Distrital por medio de los cuales se creó la Caja de Vivienda Popular se definió como establecimiento público.

Que en el Acuerdo No. 15 de 1959 el Concejo Distrital si señaló que el objeto de la Caja es la vivienda, el estímulo de la iniciativa privada para la construcción de viviendas y el fomento de la producción de materiales para la construcción de las mismas.

Lo anterior significa que por su naturaleza y objeto, la Caja no cumple funciones administrativas propias de los establecimientos públicos sino actividades de fomento, industriales y comerciales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado. Por lo tanto, a nivel laboral, por regla general las personas que allí laboran son trabajadores oficiales, para apoyar sus aseveraciones cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Bogotá.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El problema jurídico a resolver por esta Sala se contrae a establecer la naturaleza jurídica de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, en el sentido de indicar si es un establecimiento público o una empresa industrial y comercial del Estado como lo considera el demandante.

La controversia se genera en principio por la falta de claridad en los acuerdos de creación de la entidad, pues en los mismos nada se dijo al respecto, posteriormente el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo No. 21 de 1987 sostuvo que para “efectos laborales” la Caja de Vivienda Popular de Bogotá -entre otras entidades- debía considerarse como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, y a raíz de tal pronunciamiento la Caja procedió a pactar convenciones colectivas de trabajo con sus empleados sindicalizados tal como se desprende de la lectura del Acta de Junta Directiva del 24 de noviembre de 2000 obrante a folio 8 del cuaderno No. 2 del expediente.

Sin embargo, dicho Acuerdo distrital fue declarado nulo por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al considerar que el Concejo se estaba extralimitando en sus funciones, cuando indicó<sup>1</sup>:

*“El concejo está facultado para crear tales entes administrativos (se refiere a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y los fondos rotatorios del Distrito), pero no para darles caprichosamente la naturaleza jurídica, puesto que, cada uno de ellos debe tener la naturaleza jurídica correspondiente a sus elementos características, objetivos y funciones, como se señala en las normas legales que desarrollan los principios de la Constitución Nacional y sin que pueda el Concejo determinar que tengan una naturaleza jurídica para efectos laborales diferente de la que les corresponde por el objeto, las funciones, las actividades, la integración del patrimonio, la autonomía, la forma de constitución, etc. La naturaleza jurídica debe determinarse según los elementos de constitución, objetivos y funciones y régimen jurídico aplicable.”*

Esta Corporación, al resolver la consulta elevada por parte del Ministro del Interior de esa época referente a si la Caja de Vivienda Popular de Bogotá era un establecimiento público o una empresa industrial y



comercial del Estado, respondió que dicha entidad, conforme al acto administrativo de creación, es un establecimiento público del orden distrital con base en los argumentos que se resumen así<sup>2</sup>:

*“Como se aprecia, la creación de la Caja de Vivienda Popular corresponde a la de un establecimiento público, ya que fue creada por el Concejo Municipal de Bogotá, mediante el acuerdo No. 20 de 1942, como una persona jurídica autónoma encargada del **servicio público** de suministro de viviendas a los trabajadores, de conformidad con las leyes 46 de 1918, 99 de 1922, 19 de 1932, 61 de 1936, 23 de 1940 y el decreto extraordinario 380 de 1942, y asumió una obligación del Municipio en este campo referida por las leyes mencionadas.*

*Es oportuno señalar que para la época de la creación de la Caja de Vivienda Popular no existían, en la estructura jurídico administrativa del Estado, las “empresas industriales y comerciales del Estado”, pues ésta clase de entidades se institucionalizó con la reforma administrativa del año 1968; aunque la ley 151 de 1959 se refirió a las “empresas y establecimientos públicos descentralizados”, señalando que son empresas o instituciones aquellas “en que tenga parte principal el Estado, las compañías, establecimientos bancarios, asociaciones, institutos u organismos en que la Nación, los departamentos, los municipios, otra u otras personas jurídicas de derecho público, separada o conjuntamente, tenga o tengan el cincuenta por ciento (50%) o más del patrimonio o capital de la respectiva empresa o institución...”*

*La naturaleza jurídica de establecimiento público se corrobora con el hecho de que el acto de creación de la Caja, al determinar que ésta reemplazaba el Instituto de Acción Social de Bogotá, que no tenía fin*

---

<sup>1</sup> Sentencia de 12 de febrero de 1993 Exp. No.21709 Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección A.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. 1372 de 18 de octubre de 2001 Consejero Ponente: Dr. César Hoyos Salazar.

*lucrativo, le confirió el mismo carácter, y además, la calificó como una institución exclusivamente técnica.*

...

*Adicionalmente, las funciones otorgadas por el citado acuerdo No. 15 y el acuerdo No. 26 de 1996, complementado por el No. 35 de 1999, le confirman a la Caja su carácter de entidad prestataria del servicio público de suministro y fomento de vivienda a sectores populares y en especial, de vivienda de interés social.*

...”

A igual conclusión arribó la Sección Primera de esta Corporación en sentencia del tres (03) de agosto de 2006 radicación No. 01217 M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, al estudiar la legalidad de los artículos 1 y 26, inciso primero, del Acuerdo No. 002 del 26 de junio de 2001 *“Por el cual se adoptan los estatutos de la Caja de Vivienda Popular”*, expedido por la Junta Directiva de esta entidad.

Atendiendo, las citas previamente transcritas, encuentra la Sala pertinente, a continuación, traer a colación lo dispuesto en los artículos 70 y 85 de la Ley 489 de 1998 – Estatuto de la Administración Pública- la cual, aunque contiene el conjunto de normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, frente a aspectos como el acto de creación, régimen jurídico y características se extiende a las entidades territoriales.

En lo relativo a los establecimientos públicos el artículo 70 la Ley 489 de 1998 indica:

**“Artículo 70°.-** *Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones*

*administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:*

- a. Personería jurídica;*
- b. Autonomía administrativa y financiera;*
- c. Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.*

Por su parte el artículo 85 *ibídem* prescribe:

**“Artículo 85º.-** *Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:*

- a. Personería jurídica;*
- b. Autonomía administrativa y financiera;*
- c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.*

*El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.*

*A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13, 17, 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994.*

***Parágrafo.-** Las disposiciones legales que protegen el secreto industrial y la información comercial se aplicarán a aquellos secretos e informaciones de esa naturaleza que desarrollen y posean las empresas industriales y comerciales del Estado”.*

Vista la normatividad transcrita corresponde a la Sala analizar cuál es el objetivo principal de la Caja de Vivienda Popular del Distrito Capital, para poder concluir, de conformidad con la ley, cuál es la naturaleza jurídica de tal entidad.

Desde su creación en el año 1942 se establecieron como objetivos principales de la Caja los que se sintetizan a continuación:

- Atender el servicio público de suministro de vivienda a los trabajadores de bajos recursos.
- Administrar los barrios construidos por el municipio de Bogotá y por el Instituto de Acción Social para los trabajadores de la ciudad, y procurar la mejora de ellos y de los que se construyan en adelante.
- Atender a los fines sociales relacionados con los ya enumerados, como son los de propender por el mejoramiento de la vida y el nivel intelectual de los trabajadores.

Tales objetivos no han variado, por el contrario, han sido ratificados a través del tiempo en los Acuerdos Nos. 15 de 1959 y 13 de 1996, por lo que es dable deducir que los mismos se asimilan al **servicio público** de suministro de vivienda a la población de bajos recursos de Bogotá, sin ánimo de lucro, actividad propia de la gestión Estatal. Y no a actividades

industriales o comerciales y de gestión económica guiadas por las normas del derecho privado, como erróneamente lo considera el demandante. Así las cosas, la naturaleza jurídica del ente demandado corresponde a la de un **establecimiento público** (Resalta y subraya la Sala).

Por lo anterior, los argumentos esgrimidos por el demandante no encuentran sustento, puesto que su demanda se fundamenta en la equivocada calificación de empresa comercial o industrial de la administración descentralizada del Distrito “para efectos laborales” dada por parte del Concejo Distrital a la Caja de Vivienda Popular mediante el Acuerdo No. 21 del 11 de diciembre de 1987, acuerdo que posteriormente fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como ya se indicó.

Finalmente resulta pertinente anotar que mediante el Acuerdo No. 257 de 30 de noviembre de 2006 *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”* se dispuso en el artículo 114 que el sector hábitat de la ciudad estaría integrado así:

***“Artículo 114. Integración del Sector Hábitat. El Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector, y por las siguientes:***

***a. Entidades Adscritas:***

*Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular.*

*Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.”*

Así mismo mediante el Acuerdo No. 003 de mayo 9 de 2008 "*Por el cual se modifican los Estatutos de La Caja de la Vivienda Popular, Acuerdo 002 de 2001*" se hizo referencia a la naturaleza jurídica, el objeto y régimen legal de la entidad en los artículos 1, 2 y 3 indicando:

**“ARTÍCULO 1°.- NATURALEZA JURIDICA.-** *La Caja de la Vivienda Popular es un Establecimiento Público del Distrito Capital, adscrito a la Secretaria Distrital del Hábitat, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa.*

**ARTÍCULO 2°.- OBJETO.-** *La Caja de Vivienda Popular es la entidad del Distrito Capital que con un alto compromiso social contribuye al desarrollo de la política del Hábitat, a través del mejoramiento de barrios, reasentamiento de hogares, titulación de predios y mejoramiento de vivienda, mediante la participación ciudadana y un talento humano efectivo, con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables y la construcción de una mejor ciudad integrada a la región.*

**ARTÍCULO 3°.- REGIMEN LEGAL.-** *Los actos que La Caja de la Vivienda Popular realice en desarrollo de sus actividades estarán sujetos a las normas del derecho público y a la jurisdicción contencioso administrativa.”*

Obsérvese cómo, si bien los actos demandados, y en especial el de su creación, no definieron claramente la naturaleza jurídica de la Caja de Vivienda Popular del Distrito, los acuerdos que se han expedido con posterioridad, la han definido como un establecimiento público, argumento de más que soporta dicha naturaleza.

Por las razones expresadas la Sala confirmará la decisión del Tribunal, que negó las pretensiones de la demanda.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**Confirmase** la sentencia del 10 de noviembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por Jairo Villegas Arbelaez contra la Caja de Vivienda Popular de Bogotá, D.C.

**Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. Cúmplase.**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.-

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**