

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO, *Derecho administrativo. General y colombiano*, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2002.

SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2003.

TAFUR GALVIS, ÁLVARO, *Estudios de derecho público*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1997.

la Constitución de 1991, revivieron dicho caos, el cual amenaza con destruir al Estado en medio de su propia voracidad por lo altos costos que demanda su funcionamiento y su defectuoso funcionamiento.

Hasta tanto se expidan de nuevo las normas orgánicas que permitan “encuadernar” la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, fracasarán todos los intentos de reestructuración, como han fracasado rotundamente las reformas para las cuales se otorgaron facultades extraordinarias por la Ley 12 de 1986, el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, la Ley 346 de 1996, la Ley 489 de 1998 y recientemente la Ley 790 de 2002.

Y téngase presente que tales fracasos le han costado al Estado colombiano, pero fundamentalmente al pueblo colombiano que las ha tenido que asumir, muchos billones de pesos en lo que va corrido entre 1958 y 2004, esto es, en 45 años en los cuales Colombia ha estado en proceso permanente de reformas sin ningún éxito, con la salvedad constatada en el presente estudio, mientras perduraron los estatutos orgánicos o generales básicos de la administración nacional en el período comprendido entre 1968 y 1983.

Corolario de todo lo anterior es que no será posible adelantar programas de inversión social si no se “encuaderna” de nuevo la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tanto en el sector central como en los niveles descentralizados funcionalmente, por servicios y territorialmente.

Ello exige prever de nuevo en la Constitución Política como facultad del Congreso de la República, expedir leyes orgánicas para regular la estructura de la administración nacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá, 1991.

*Gaceta del Congreso de la República*, Bogotá, D.C., años 1992 a 2003.

*Gaceta de la Corte Constitucional*, Bogotá, D.C., años 1992 a 2000.

*Gaceta Judicial de la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena*, jurisprudencia constitucional, Bogotá, D.C., años 1968 a 1990.

PÉREZ ESCOBAR, JACOBO, *Derecho constitucional colombiano*, 5ª edición, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 2000.

- Falta de sistemas y prácticas apropiados para la preparación de programas y la dirección y el control de éstos;
- Existencia de engorrosos procedimientos de administración y de control; y,
- Ausencia de un sistema de carrera administrativa.

A su vez, en lo que hace relación con el sector descentralizado, se considera igualmente que hay un excesivo número de entidades públicas para la ejecución de programas y políticas gubernamentales; no se ha establecido una clara delimitación de su autoridad ni de su responsabilidad; sus sistemas de financiación no son satisfactorios; los controles financieros y presupuestales son deficientes y generalmente inadecuados.

En general, la existencia de una gigante Rama del poder público que funciona dislocadamente, sigue convertida en uno de los mayores obstáculos que impiden la organización eficiente de las actividades oficiales del Estado colombiano.

El crecimiento desmesurado de entidades, organismos y dependencias de la administración ha generado en su atomización y ha conducido a que no se sepa cuál es el verdadero tamaño del Estado, lo cual dificulta su dirección y gobernabilidad.

Nadie sabe en Colombia cuántas entidades públicas existen, cuántas con personería jurídica y por lo tanto entidades descentralizadas y cuántas sin personería jurídica y por lo tanto desconcentradas en cualquier nivel de la administración pública.

No existe un adecuado control de tutela; no hay coordinación entre la entidad central y la entidad desconcentrada y/o descentralizada y no hay armonía entre lo que piensa la cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público como suprema autoridad administrativa y lo que hacen las entidades ejecutoras u operativas de la administración pública. Las distintas categorías de entidades territoriales y las entidades descentralizadas que en ellas existen tampoco coordinan sus esfuerzos con las entidades del sector central o con las descentralizadas del orden nacional. Así, se pierden y se seguirán perdiendo recursos físicos y económicos en todos los niveles de la administración y se siguen perdiendo talentos humanos que constituyen el capital social del Estado.

El caos que se había tratado de resolver entre 1958 y 1968, especialmente con la expedición de estatutos orgánicos de la Administración Nacional con el objeto de “encuadernarla”, al haber sido desmontados a partir de 1984 y sepultados con

Una estructura que además corresponda a los nuevos conceptos de la gerencia pública, que esté al servicio de la comunidad y que sea apta atender a sus necesidades y aspiraciones. Una estructura ágil, eficaz y eficiente que al mismo tiempo se desenvuelva conforme a unos procedimientos administrativos acordes con la oportunidad que demanda la atención de los principales problemas que aquejan a la nación colombiana. En fin, una estructura que corresponda al modelo que necesita Colombia para dirigir, gobernar y ejecutar.

Esa es la columna vertebral del proyecto, la cual se ha mejorado con los importantes aportes hechos por los miembros del Congreso de la República, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado de la República y la cual se desarrollará por el gobierno con fundamento en las atribuciones ordinarias que le corresponderá cumplir con sujeción a las reglas que se le señalan o en ejercicio de las facultades que a solicitud suya se le otorgan para modernizarlo<sup>48</sup>.

### **VIII. LA NECESIDAD DE EXPEDIR DE NUEVO LEYES O ESTATUTOS ORGÁNICOS PARA IMPRIMIRLE ORDEN A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA**

Todo lo anteriormente dicho nos demuestra que hemos perdido más casi cincuenta años, los cuales llevamos reestructurando la administración nacional hasta convertirse su ejercicio en otro deporte nacional.

Como hace cincuenta años, la administración nacional adolece de los mismos problemas que enunciamos al comenzar este estudio, a saber:

- Excesivo número de dependencias gubernamentales;
- Inadecuada distribución de funciones y responsabilidades;
- Falta de eficiencia de la organización para cumplir las funciones públicas;
- Existencia de la dirección y ejecución administrativa múltiple, a cambio de una responsabilidad ejecutiva claramente concentrada;
- Ausencia de dirección, supervisión y tutela sobre algunas entidades públicas semiautónomas pues se les considera como independientes del gobierno aunque estén administrando los principales programas de carácter público;

---

48 Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 170 de 1977 Senado, n° 51 de 1997 Cámara “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la administración pública”, *Gaceta del Congreso de la República* 294, del martes 24 de noviembre de 1998, págs. 1 a 4.

Ello significa que en lo que respecta al sector central, se ha incrementado en el número de dependencias con autonomía administrativa y presupuestal y se ha atomizado tanto que ya, por ejemplo, el Consejo de Ministros es un organismo de segunda categoría, que no tiene siquiera rango constitucional. Asimismo, los ministerios y los departamentos administrativos pasaron a convertirse en simples ejecutores de las decisiones que adoptan los consejos de la Administración.

En cuanto toca con el sector descentralizado, éste se ha ampliado tanto que debe incluirse en él, además los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, a las superintendencias con personería jurídica, a las unidades administrativas especiales con personería jurídica, a las entidades de naturaleza única, a las empresas sociales del Estado, a las empresas oficiales prestadoras de servicios públicos y a las demás que en el futuro, se creen con personería jurídica y que no correspondan a ninguna de las categorías anteriores.

En la discusión de este proyecto en la comisión Primera del Senado, el señor ministro de Interior, con base en los estudios a que se ha hecho referencia, señaló que uno de los problemas fundamentales de la organización administrativa es que nadie sabe en Colombia cuántas entidades públicas existen, cuántas con personería jurídica y por lo tanto entidades descentralizadas y cuántas sin personería jurídica y por lo tanto desconcentradas, en cualquier nivel de la administración pública.

La atomización tanto en el sector central como en el sector descentralizado implica que no existe un adecuado control de tutela; que no haya coordinación entre la entidad central y la entidad desconcentrada y/o descentralizada y que no haya armonía entre lo que piensa la cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público como suprema autoridad administrativa y lo que hacen las entidades ejecutoras u operativas de la administración pública. A ello se suma que las distintas categorías de entidades territoriales y las entidades descentralizadas que en ellas existen tampoco coordinan sus esfuerzos con las entidades del sector central o con las descentralizadas del orden nacional.

En consecuencia, no se sabe cuántas entidades públicas existen en Colombia, tanto en el orden nacional como en los distintos órdenes regionales; hoy ya no existe un estatuto básico que sirva de marco obligatorio para la creación, organización o funcionamiento de una entidad pública con o sin personería jurídica en el orden nacional o en los órdenes territoriales y no existe un adecuado control de tutela.

Con fundamento en todo lo anterior, el proyecto una vez convertido en ley de la República, servirá principalmente para determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Nacional y de esa manera, no sólo actualizar los viejos y desuetos conjuntos normativos contenidos en los decretos 1050 y 3130 de 1968, sino, desarrollar el nuevo esquema de organización administrativa que requiere un Estado moderno, al cual le corresponda asumir los retos del nuevo milenio que ya se aproxima a la vuelta de escasos 400 días.

Asimismo, la estructura de la administración nacional cuenta con 16 ministerios, a saber: Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Comunicaciones y Ministerio de Transporte.

Igualmente, cuenta con seis departamentos administrativos: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–, el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOP– y el Departamento Administrativo de la Fundación Pública.

Asimismo, cuenta con las siguientes superintendencias: Superintendencia Bancaria, Superintendencia de Valores, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia del Subsidio Familiar, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia General de Puertos, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Existen varias unidades administrativas especiales, algunas con y otras sin personería jurídica, tales como la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Universidad Militar Nueva Granada, las Comisiones de Regulación, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

En cuanto toca con el sector descentralizado existen aproximadamente 210 entidades entre establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, superintendencias con personería jurídica, unidades administrativas especiales con personería jurídica, corporaciones autónomas regionales, entidades de naturaleza única y las demás que en el futuro se creen con personería jurídica y que no corresponda a ninguna de las categorías anteriores.

A ello debe sumarse el conjunto de entidades que integran el orden territorial: 32 departamentos, 4 distritos y 1.070 municipios. La Constitución política ha previsto, igualmente, la creación de regiones, provincias y territorios indígenas. Asimismo, además de estas entidades, existen otras como las regiones administrativas y de planificación y continuarán existiendo las áreas metropolitanas junto con una gran cantidad de establecimientos públicos del orden departamental, del orden distrital, del orden metropolitano y del orden municipal cuyo número exacto se desconoce pero que se puede calcular como superior a 5.000; asimismo, empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta directas e indirectas, de cada uno de los citados órdenes.

para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, el proyecto regula en su integridad estos aspectos necesarios para reordenar de nuevo el aparato estatal a cuyo cargo está el cumplimiento de la función administrativa.

Y ello es así, porque también es un hecho cierto que desde 1982, se ha atomizado la administración pública sin regla alguna. Se ha creado un número considerable de consejos en los cuales se diluye la responsabilidad administrativa y política del gobierno; ha aumentado el número de ministerios aunque se ha disminuido el número de departamentos administrativos; se ha ampliado el número de unidades administrativas especiales con y sin personería jurídica; se ha incrementado el número de superintendencias con y sin personería jurídica. A su vez, dentro de la estructura de cada ministerio y departamento administrativo se ha ampliado considerablemente el número de viceministerios o subdirecciones, respectivamente, y el número de direcciones generales, divisiones y secciones.

En efecto, según lo demuestran estudios adelantados por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana<sup>47</sup>, además de la Presidencia de la República, la administración nacional cuenta con varios consejos superiores de la administración, entre los cuales se destacan unos de primer y otros de segundo nivel. En los primeros se hallan consejos a los cuales se les ha atribuido funciones de asesoría, coordinación, dirección, decisión o regulación, tales como el Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, el CONPES para la política Social, el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Política y Seguridad Ciudadana, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional de Planeación y la Comisión de Servicio Civil. En los segundos se hallan consejos, comités o comisiones con funciones de coordinación, asesoría y regulación tales como el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS–, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, el Consejo Macroeconómico, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Nacional de Protección al Consumidor, el Consejo Nacional de Normas y Calidades, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, la Comisión Nacional de Política y Participación Ciudadana, el Consejo Nacional Ambiental, el Consejo Nacional de Seguridad en Salud, el Consejo Superior Aeronáutico, y el Consejo de Monumentos Nacionales. Además de los anteriores existen los consejos asesores de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales.

---

47 Véase, IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, *Estructura del Estado. Régimen jurídico de la organización administrativa*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Público, Bogotá D.C., 1997.

ley intermedia y que ésta sólo puede establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos<sup>46</sup>.

Este es el tercer objetivo del proyecto de ley que ahora se somete a consideración del honorable Senado de la República: señalar los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente de la República podrá ejercer las atribuciones previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos.

En uno y otro casos, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan las leyes correspondientes que señalan sus límites con claridad.

El líneas generales, el proyecto contempla normas para la administración nacional entendida para estos efectos como la Rama Ejecutiva del Poder Público, tanto en el sector central como en el sector descentralizado, sin perjuicio de algunas remisiones necesarias a otras entidades que integran la administración pública.

Esta precisión es útil hacerla por cuanto uno es el concepto de administración pública y otro el concepto de administración nacional. El primero, es más amplio y comprende toda la estructura de Estado para el cumplimiento de todas las funciones públicas en todos los órdenes. Esto es, comprende el aparato para el cumplimiento de la función administrativa como todos y cada uno de los demás segmentos para el cumplimiento de las otras funciones. De ahí que se hable de administración de justicia, de la administración fiscalizadora, etc. A su vez, comprende tanto el orden nacional como todos y cada uno de los niveles territoriales: regional, departamental, provincial, distrital, metropolitano y municipal. El segundo concepto, el de administración nacional, es más restringido y sólo comprende a los organismos previstos en el ordinal 7 del artículo 150 y en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, todos los cuales son los que constituyen precisamente tanto el sector central, como el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

En tal virtud, se solicita del Senado modificar el título del proyecto de ley, para que él quede en los siguientes términos:

“Por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales

---

46 Ibídem.

razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República...'<sup>45</sup>.

Ese es el segundo de los propósitos perseguidos por este proyecto: regular la manera cómo el gobierno puede hacer uso de sus competencias atribuidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y sin perjuicio de la facultad que para esas mismas materias le confiere la Constitución al Congreso de la República en el numeral 7° del artículo 150.

A su vez, para el ejercicio de las competencias de que trata el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, se exige que el Congreso señale unos principios y unas reglas generales, lo cual conduce a afirmar que para esta materia estamos en presencia de un instrumento normativo distinto: una ley general, esto es, aquella que, como su nombre lo indica, contiene las normas generales en las cuales se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular un tema determinado. Por eso se les llama también cuadro o marco. En dicha ley el Congreso no regula sino que traza unas pautas, unas directrices, unas políticas, unos objetivos y unos criterios, a los cuales debe sujetarse el gobierno para que cumpla las funciones que la propia Constitución le atribuye. Significa ello que, conforme a la Constitución, el titular de la facultad de regulación no es el Congreso sino el gobierno, sólo que éste tiene que cumplirla con sujeción a las normas generales que dicte el Congreso de la República.

Sobre el particular, también la Corte Constitucional en las citadas sentencias señaló lo siguiente:

“De otro lado, se observa que, por contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco, según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los principios y objetivos generales que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de ‘Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales...’, debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin

---

45 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-262 de 1995, MP Dr. FABIO MORÓN DÍAZ, igualmente, véase Corte constitucional, Sala Plena. sentencia C-140 del 15 de abril de 1998, MP Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Política, señala que ‘la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes’.

En consecuencia, tales normas deben servir de orientación al legislador ordinario y extraordinario al momento de ejercer las atribuciones de que trata el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución consistentes en determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, así como crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Ese es el primero de los objetivos que se persiguen con el proyecto que ahora se somete a consideración del Senado de la República para Segundo Debate, luego de haber hecho su tránsito por la Cámara de Representantes.

Por su parte, los ordinales 15 y 16 de la Constitución Política de 1991, le atribuyen al Presidente de la República nuevas facultades en materia de organización administrativa. En el primer caso, para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley y, en el segundo, para 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.

En consecuencia, en tales casos, la Constitución exige que haya un conjunto normativo y unos principios y reglas generales, respectivamente, con sujeción a los cuales, se pueda afectar la estructura de la administración nacional por parte del gobierno.

Para el ejercicio de las competencias de que trata el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, tales normas, al decir de la Corte Constitucional, tienen el carácter y alcance de las leyes de autorizaciones:

‘... en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y eventual contenido de la ley, de conformidad con la cual podría el ejecutivo ‘suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales’ ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de las clase de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del ejecutivo; resulta pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquél establezca un régimen

Ley Orgánica<sup>43</sup>, razón por la cual siempre se consideró que tanto el decreto 1050 como el decreto 3130 de 1968, eran las normas orgánicas con sujeción a las cuales el Congreso o el gobierno, en ejercicio de sus competencias legislativas, deberían sujetarse para la creación y organización de las entidades tanto del sector central como del sector descentralizado en el orden nacional.

Empero, a partir de 1984, la Corte Suprema de Justicia consideró que uno y otro decretos no eran estatutos básicos y que tampoco tenían el rango de normas orgánicas, sino que eran simples decretos ley expedidos en ejercicios de facultades extraordinarias, sin ninguna jerarquía superior sobre las demás leyes.

Con fundamentos en tales apreciaciones jurisprudenciales, empezaron a surgir nuevas categorías de entidades y se desvertebró la tipología que se había consagrado en forma limitada en los citados conjuntos normativos.

El hecho cierto es que ahora la Constitución Política de 1991 ya no menciona la facultad y la obligación para el Congreso de la República de expedir estatutos básicos para ningún sector de la administración pública, al tiempo que limitó, taxativamente, la utilización del instrumento legal consistente en la ley orgánica, en cuanto se refiere a la organización administrativa, sólo para el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras y para el ordenamiento territorial.

Y ello es así, porque el deseo del constituyente, según se determina en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, es el de que en cada caso, al crearse una entidad del orden nacional, se señalen sus objetivos y su estructura orgánica.

Ello no significa que el legislador haya perdido la competencia para dictar normas que regulen la organización y funcionamiento del sector central de la administración nacional a través de las cuales se determine la estructura de la administración, conforme a lo previsto en ese mismo precepto constitucional. La misma Corte Constitucional ha dicho que ‘Determinar’, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa ‘fijar los términos de una cosa’; ‘distinguir, discernir’; ‘señalar, fijar una cosa para algún efecto’. En consecuencia, dice la Corte, le compete al Congreso establecer o definir la distribución, forma y orden como están conformadas las entidades públicas en el orden nacional a que alude el precepto superior antes señalado. Es decir, que debe especificar cuáles son las secciones, divisiones, dependencias, etc., que conforman e integran dichos entes<sup>44</sup>. A su vez, el inciso final del artículo 210 de la Constitución

43 Véase Corte Suprema de Justicia. Sala Plena, sentencia del 27 de agosto de 1973, MP Dr. GUILLERMO GONZÁLES CHARRY, actor: JOSÉ A. PEDRAZA PINCÓN, norma acusada: artículo 45 (parcial) del decreto ley 3130 de 1968, *Gaceta Judicial*, nos. 2390-2391, págs. 152 a 156. En el mismo sentido, véase, Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 20 de septiembre de 1973, MP Dr. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, actor: MIGUEL GONZÁLES RODRÍGUEZ, norma acusada: literal b) del artículo 26 del decreto 1050 de 1968, *Gaceta Judicial*, nos. 2390-2391, págs. 183 -184.

44 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-140 del 15 de abril de 1998, MP Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

doctor CARLOS LLERAS RESTREPO, propuso una gran reforma administrativa para ‘encuadernar’ dicha estructura, la cual se llevaría adelante una vez se expidiera la reforma constitucional de 1968.

Con tal fin, el gobierno Nacional solicitó facultades extraordinarias, las cuales le fueron conferidas por la Ley 65 de 1967, para reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República, reorganizar la administración fiscal, reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales, y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, la Reforma Constitucional de 1968, le atribuyó al Congreso de la República la facultad para:

- a) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (art. 76 num. 9);
- b) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar.

En vigencia la Reforma constitucional de 1968 y con fundamento en las facultades conferidas por la Ley 65 de 1967, el gobierno nacional dictó los decretos 1050 de 5 de julio y 3130 de 26 de diciembre del mismo año. Por el primero se dictaron las ‘normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional’ y, por el segundo, el gobierno, en desarrollo de los preceptos anteriores, reguló con más precisión el funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional, a lo cual procedió, según el único considerando ‘para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía...’.

Tales normas fueron consideradas por muchos años como los Estatutos Básicos, tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y sin lugar a dudas sirvieron para ordenar la estructura de la administración nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Estatutos Básicos, dijo la Corte, conforme a lo previsto en los ordinales 9° y 10 del artículo 76 constitucional, no pueden ser otros que aquellos que definen la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de las respectivas entidades. Igualmente, la jurisprudencia constitucional asimiló el Estatuto Básico a una

sector descentralizado por servicios del orden nacional estaba constituido por 210 entidades aproximadamente. Éste se había ampliado tanto que además de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, incluía a 5 de las 11 superintendencias existentes y a 11 de las 30 unidades administrativas especiales, por tener personería jurídica y a 2 entidades de naturaleza única<sup>41</sup>.

La Ley 489 de 1998, reguló la manera como el gobierno podría hacer uso de sus competencias atribuidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y sin perjuicio de la facultad que para esas mismas materias le confiere la Constitución al Congreso de la República en el numeral 7° del artículo 150. Asimismo, la Ley 489 de 1998, señaló los principios y las reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente de la República podría ejercer las atribuciones previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales<sup>42</sup>.

## **VII. LA LEY 489 DE 1998 NO ES NI CONTIENE EL ESTATUTO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL**

Así lo señaló el Congreso de la República, al expedirla, conforme se lee en las ponencias para primero y segundo debates, surtidos en el Senado de la República, al momento de tramitar el Proyecto de Ley 170 de 1997 —Senado, 51 de 1997— Cámara, que luego se sancionó como la Ley 489 el 29 de diciembre de 1998, en las cuales, luego de estudiar todos los antecedentes a los cuales se ha hecho referencia en este estudio, se lee lo siguiente:

“Con anterioridad a 1968, la estructura de la administración nacional constituía algo más que un caos y un absoluto desorden, razón por la cual, el Presidente de la República,

---

41 Ello sin tener en cuenta que de la descentralización territorial se ha hecho uso y abuso, puesto que además de los 32 departamentos, de los 4 distritos y de los 1094 municipios, continúa creándose una gran cantidad de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, sociedades públicas y empresas oficiales prestadoras de servicios públicos del orden departamental, del orden distrital, del orden metropolitano y del orden municipal cuyo número exacto se desconoce pero que se puede calcular como superior a 5.000.

42 Igualmente, el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, le atribuyó facultades extraordinarias al gobierno nacional para adelantar una profunda reforma a la estructura de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, al otorgarle facultades para suprimir, fusionar o reestructurar entidades y organismos administrativos del orden nacional. Empero, este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-702 de 1999.

entidades territoriales y que éstas cumplirían precisamente con los mayores recursos que recibirían por concepto de dichas participaciones. Por ello, la última parte del artículo 20 transitorio decía que las medidas que se adoptaran, esto es, la supresión, fusión o reestructuración de las entidades tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios del orden nacional, tenían como fin poner a dichas entidades en consonancia con los mandatos de la Constitución Política y en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establecía.

Empero, la integridad de las facultades concedidas por el artículo transitorio 20 no pudieron ser oportunamente utilizadas, porque en algunos casos, suponía trasladar funciones a las entidades territoriales previo el traslado de los recursos. Sin embargo, la Ley 60 sobre distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales y la transferencia de recursos públicos para cumplirlas<sup>40</sup> sólo se sancionó el 2 de agosto de 1993, ocho meses después de cuando vencieron las facultades para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades del orden nacional. Tales facultades vencieron el 7 de enero de 1993.

Las entidades que hubieran podido ser objeto de reforma fueron 232 distribuidas así: 140 establecimientos públicos y 31 empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta; 14 ministerios, 8 departamentos administrativos, 9 superintendencias y las unidades administrativas especiales. Sin embargo, la reforma sólo se refirió a 78 entidades y organismos: se suprimieron 19 entidades, se reestructuraron 43 y se transformaron 7 entidades. Curiosamente, en ejercicio de tales facultades se crearon 7 entidades más.

El problema mayor es que de 1992 para acá, se incrementó el número de entidades, organismos y dependencias (más de 400 en 1996, frente a 232 en 1991, y 112 en 1986), muchas de ellas con autonomía administrativa y presupuestal.

Por tal razón, la Ley 344 de 1996, le otorgó nuevas facultades al gobierno nacional para reorganizar la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, pero por falta de decisión política, sólo se hicieron algunos retoques, muy débiles por cierto, mediante la expedición de 27 decretos que se refirieron únicamente a 20 entidades, en algunas de las cuales apenas se modificó su estructura interna.

Para 1999, cuando se expidió la Ley 489 que confirió facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar entidades públicas del orden nacional, el

---

40 Esta ley ya fue modificada por la Ley 715 de 2001.

cosa”; “distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En consecuencia, dice la Corte, le compete al Congreso establecer o definir la distribución, forma y orden como están conformadas las entidades públicas en el orden nacional a que alude el precepto superior antes señalado. Es decir, qué conforman e integran dichos entes<sup>39</sup>. A su vez, el inciso final del artículo 210 de la Constitución Política señala que la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

En todo caso, es necesario advertir que para cuando se estaba expidiendo la Constitución Política de 1991, ya se había incrementado el número de entidades y organismos pertenecientes a los sectores central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. De 106 entidades existentes en 1986, se pasó a 232 en 1991, según el estudio presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente con fundamento en el cual entonces se redactó el artículo 20 transitorio que otorgó facultades al gobierno nacional para, durante el término de 18 meses, suprimir, fusionar y reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la Constitución y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella estableció.

Pero aquí deben precisarse varias cosas, a saber: en primer lugar, por parte de la administración del presidente CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO no hubo una petición expresa para el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobierno con el objeto de reformar la estructura de la administración pública nacional una vez entrara en vigencia la nueva Constitución Política. En efecto, el artículo 20 transitorio se aprobó con fundamento en los diferentes proyectos y estudios presentados por los constituyentes IGNACIO MOLINA GIRALDO, EDUARDO VERANO DE LA ROSA, ÁLVARO CALA HEDERICH, CARLOS RODADO NORIEGA y CORNELIO REYES, en todos los cuales se planteó de manera dramática el crecimiento de los gastos de funcionamiento con grave detrimento para los gastos de inversión social, especialmente los destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre.

Por tal razón, en segundo lugar, las facultades previstas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política se ataron obligatoriamente al tema sobre el aumento de la participación de los departamentos y de los distritos en el entonces situado fiscal y a la participación directa de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y por supuesto a la asignación de competencias que se harían en las

---

39 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-140 del 15 de abril de 1998, MP Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

los ministerios (arts. 150-7, 189, 206); los departamentos administrativos (arts. 115, 150-7, 189, 206); las superintendencias (arts. 115, 150-7); los establecimientos públicos (arts. 150-7, 189); las empresas industriales y comerciales del Estado (arts. 115, 150-7, 154); las empresas sociales del Estado (arts. 48, 49 y 365); las sociedades de economía mixta (arts. 150-7); las empresas estatales prestadoras de servicios públicos (arts. 365, 369, 370), y otras entidades y organismos administrativos del orden nacional (arts. 150-7, 189-15, 16).

Desde luego que la Constitución Política sólo prevé categorías de instituciones y faculta al legislador para crear otras, pero deja en manos del legislador, a iniciativa del gobierno, la facultad para crear, dentro de cada una de ellas, las entidades que se requieran para el cumplimiento de las funciones que se les atribuyan. Igualmente, faculta al legislador, también a iniciativa del gobierno, para fusionar o suprimir tales entidades, sin perjuicio de la facultad que también le confiere al Presidente de la República para hacerlo de conformidad con la ley (art. 189-15) o para modificar sus estructuras con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (art. 189-16).

Se trata en todo caso de una estructura abierta, con la posibilidad de ampliarla para el cumplimiento de los fines del Estado, mediante normas ordinarias, lo cual garantiza la flexibilidad que se requiera para atender a los cambios que demanden las circunstancias.

En efecto, ahora, la Constitución Política de 1991 ya no menciona la facultad y la obligación para el Congreso de la República de expedir estatutos básicos para ningún sector de la administración pública, al tiempo que limitó, taxativamente, la utilización del instrumento legal consistente en la ley orgánica en cuanto se refiere a la organización administrativa, sólo para el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras y para el ordenamiento territorial.

Y ello es así, porque la voluntad del constituyente, según se determina en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, es la de que en cada caso, al crearse una entidad del orden nacional, se señalen sus objetivos y estructura orgánica.

Ello no significa desde luego que el legislador haya perdido la competencia para dictar normas que regulen la organización y funcionamiento del sector central de la administración nacional a través de las cuales se determine la estructura de ella, conforme a lo previsto en ese mismo precepto constitucional.

La misma Corte Constitucional ha dicho que “determinar”, según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa “fijar los términos de una

Servicios Públicos Domiciliarios, la categoría de empresas prestadoras de servicios públicos, la categoría de empresas sociales del Estado, la Contaduría General de la Nación, la Auditoría General de la República y las oficinas de Control Interno en todas las entidades y organismos públicos.

Igualmente, con fundamento en la Constitución Política se les dio autonomía especial a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a las autoridades electorales, al Banco de la República, a las corporaciones autónomas regionales y a las universidades estatales.

En el orden territorial se erigieron como departamentos a las intendencias y comisarías, con lo cual se amplió el número de departamentos y se autorizó la creación de regiones administrativas y de planificación, regiones territoriales, provincias y entidades territoriales indígenas.

Se determinó que la República es unitaria pero descentralizada territorialmente y por servicios, sin perjuicio de la autonomía otorgada a otras entidades estatales. Empero, no hay una definición concreta sobre el modelo de organización administrativa.

En lo que respecta a los órganos encargados principalmente del cumplimiento de las funciones de carácter administrativo, la Constitución Política prevé la existencia de dos grandes niveles: el orden nacional, con sus sectores central y descentralizado funcionalmente o por servicios y, el orden territorial, compuesto a su vez por varias clases de entidades a saber: las entidades administrativas especiales<sup>35</sup>, las entidades territoriales<sup>36</sup>, las entidades descentralizadas por servicios de las entidades territoriales<sup>37</sup> y los territorios indígenas<sup>38</sup>.

La Constitución Política prácticamente diseñó la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, al definir las siguientes categorías de entidades que deben existir: la Presidencia de la República (arts. 196, 199, 203);

---

Justicia la que a partir de 1992, se convirtió en la Dirección Nacional de Estupefacientes como una unidad administrativa especial con personería jurídica.

35 Son las regiones administrativas y de planificación, las áreas metropolitanas y las provincias.

36 Son los departamentos, los distritos y los municipios. También, si así lo determina la ley, las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas, conforme a lo previsto en los artículos 286 y 329 de la Constitución Política.

37 Son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta de los órdenes departamental, distrital o municipal, según lo previsto en los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6°, de la Constitución Política.

38 Según lo previsto en los artículos 328 y 329 de la Constitución Política.

reorganización de las administraciones departamental y municipal, respectivamente, con fundamento en las cuales se expidieron los Códigos de Régimen Departamental y Municipal contenidos en los decretos 1222 y 1333 de 1986.

Por todas las consideraciones anteriores fue por lo que el constituyente de 1991, eliminó toda exigencia a normas orgánicas o estatutos básicos para expedir las normas sobre organización tanto del sector central como del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y, en su lugar, sólo exige leyes o normas con fuerza de ley de carácter ordinario.

La Constitución exige una ley orgánica para la regulación del Congreso de la República y de cada una de sus cámaras (arts. 151); una ley estatutaria para la organización de la administración de justicia y con ella de la Rama Judicial (arts. 152 literal b); y, una ley orgánica para el ordenamiento territorial (arts. 151 y 288). En los demás casos, la regulación deberá estar contenida en leyes ordinarias, nunca en leyes especiales como las de carácter estatutario u orgánico.

## **VI. EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991**

La Constitución Política de 1991 adoptó una nueva estructura del Estado colombiano compuesta por las tres grandes ramas del poder público (art. 113) y además, por la organización fiscalizadora o de control (arts. 113, 117 a 119), la organización electoral (arts. 113, 120), la banca central (arts. 371 a 373) y la Comisión Nacional de Televisión (arts. 75 y 76). La jurisprudencia de la Corte Constitucional la amplió al definir que también son organismos autónomos con régimen constitucional especial la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 130), un conjunto de organismos con regímenes especiales de autonomía para el cumplimiento de determinadas funciones agrupados en las corporaciones autónomas regionales (arts. 150-7 y 331) y las universidades del Estado (art. 69).

De conformidad con lo anterior, la Constitución Política de 1991, amplió la estructura del Estado en todos los órdenes y por ello se crearon más entidades en cada una de las ramas del poder público, se les dio autonomía a otras y se crearon más entes autónomos. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución Política o con fundamento en ella, se crearon la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, con sus dos salas y los consejos seccionales, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión, la Junta Directiva del Banco de la República, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, el Fondo Nacional de Regalías, la Superintendencia de

de los entes de la administración pública y por lo tanto las que le asigna al Fondo como persona jurídica de derecho público, son de naturaleza operativa e instrumental de carácter complementario, pues así lo requiere la Administración para cumplir sus cometidos.

## **V. EL DESMONTE DEFINITIVO DE LOS ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS**

Después de este año, se abandonó definitivamente la tesis acerca de la existencia de estatutos generales básicos o estatutos orgánicos básicos para la administración pública nacional y conforme a lo dicho por la Corte Suprema de Justicia a partir de 1983, no se volvió a considerar a los decretos 1050 y 3130 de 1968 como tales. En su lugar, desde esa época prima lo que en cada caso establezca la ley para cada entidad pública.

Asimismo, con fundamento en las anteriores apreciaciones jurisprudenciales, empezaron a surgir entonces nuevas categorías de entidades públicas tales como las unidades administrativas especiales con personería jurídica (como las juntas administradoras de deportes), las superintendencias con personería jurídica (como la Superintendencia de Notariado y Registro), las sociedades entre entidades públicas (como INRAVISIÓN) y las entidades descentralizadas autónomas de naturaleza única (como el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras), con lo cual se desvertebró la tipología que se había consagrado en forma limitada en los decretos 1050 y 3130 de 1968, al tiempo que se empezó a atomizar la estructura de la administración nacional y a duplicar y triplicar los distintos esfuerzos.

Por ello, en un primer diagnóstico hecho en 1986 sobre la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, con motivo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 12 de ese año para reformarla, se indicó que existían 112 entidades u organismos públicos del orden nacional, razón por la cual se dispuso reformar, fusionar, suprimir o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o trasladarlas a las entidades territoriales; asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades territoriales, o suprimirlas y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que fuere necesario para cumplir la función por la entidad territorial a la cual se trasladaría y dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades territoriales<sup>34</sup>. Las leyes 3° y 11 de 1986, ya habían dispuesto la

---

34 No obstante tales facultades, por separado, la Ley 13 de 1986, autorizó la creación de la Empresa Metales Preciosos del Chocó S.A; la Ley 16 de 1986, creó la Zona Franca, Industrial y Comercial de Urabá; y, la Ley 30 de 1986, creó el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de

Es una operación aritmética y contable que no desconoce derecho patrimonial alguno sino que por el contrario, pone orden a una relación que debe ser cierta y consolidada para asegurar la confianza del público que utiliza el servicio y además fortalece la solidez patrimonial del sistema financiero. Es una reducción meramente nominal y no supone desplazamiento en la titularidad de los bienes, es pues un mecanismo de corrección y prevención de situaciones anormales de carácter contable que atentan contra la confianza de los depositantes y acreedores y que se encamina a favorecer el fortalecimiento patrimonial de la institución financiera como sujeto de la actividad monetaria y crediticia.

Los artículos 6º y 19 prevén los eventos en los que el Fondo de garantías de Instituciones Financieras participa en el capital y en la fusión de las entidades financieras, supeditando la intervención de éste a los requerimientos y órdenes que expiden el Superintendente Bancario para restablecer la situación patrimonial o para evitar la toma de posesión de los haberes y negocios de las instituciones financieras o su nacionalización. Es también de competencia del legislador el señalamiento de la organización administrativa de la Superintendencia así como de sus funciones generales y además, la previsión consagrada en el segundo inciso del artículo 32 de la Carta despeja toda duda respecto del contenido de los dos últimos artículos citados.

En efecto, esta norma prevé la posible intervención del Estado por mandato de la ley, dentro de los límites del texto constitucional, en la empresa de cualquier naturaleza jurídica, y en la iniciativa privada, siempre que se asegure la libertad de éstas; la dirección de la economía está evidentemente a cargo del Estado, no sólo con el fin de lograr el desarrollo integral, racionalizando y planificando los factores de producción y consumo, sino en procura del pleno empleo de los recursos humanos y naturales.

Según esta normatividad constitucional, ha sostenido la Corte, es a la ley a la que corresponde “determinar los formas de intervención del Estado en el proceso económico y en el control de las actividades privadas de dicho proceso, sin perjuicio de que por mandato suyo, el Estado se valga del Estado para poder cumplir los cometidos de la intervención...” (sentencia de mayo 27 de 1982, magistrado ponente Dr. MANUEL GAONA CRUZ). Todo lo anterior se reafirma por las facultades propias del legislador contenidas en el artículo 76, numeral 9, 10 y 15 de la Constitución Nacional y en el párrafo del artículo 122 de la misma. Aspectos estos últimos que se analizaron detalladamente por la Corte en las sentencias de exequibilidad de la Ley 32 de 1979 y del decreto 2920 de 1982, por lo que se reitera la ausencia de tacha de inconstitucionalidad sobre las normas que se examinan.

De otra parte, las principales funciones del Fondo que son cuestionadas por el actor, consisten en la facultad de informar a la Superintendencia Bancaria la existencia de situaciones en las cuales algunas instituciones financieras inscritas ponen en peligro la confianza en el sistema financiero o incumplen cualquiera de las obligaciones legales, y las de participación en la administración y procesos de liquidación ordenados por el Superintendente Bancario y corresponden a la estructuración legal de las competencias propias de la Superintendencia Bancaria a las que les sirve el Fondo como instrumento estabilizador y compensatorio. Corresponde a la ley el señalamiento de las facultades

ampliarse a asuntos diversos de la intervención misma, como sería la creación de personas jurídicas de derecho público para alcanzar los objetivos atrás expuestos, a la estructuración de sus funciones concretas, o al señalamiento de sus organismos de dirección y administración, temas todos éstos que atañen al legislador. Predicamento éste que se extiende al contenido de los artículos 4º, 5º, 10, y 15 de la Ley que se examina, pues estos establecen los recursos del Fondo, las operaciones financieras contractuales y administrativas que puede realizar, la creación de un seguro de depósito organizado por su Junta Directiva y, además, las facultades de la Junta Monetaria en relación con el Fondo mismo. La composición del patrimonio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se integra con créditos que le otorga el Banco de la República, según reglamentación que de modo general debe expedir la Junta Monetaria también en desarrollo de la soberanía monetaria; con aportes del Presupuesto Nacional en igual monto al recaudo por conceptos de multas que imponga la Superintendencia Bancaria a las Instituciones Financieras y sus funcionarios, además por los dineros provenientes de las entidades inscritas ante el Fondo por concepto de los derechos correspondientes y por la inversión obligatoria en bonos emitidos por el Fondo y reglamentados por la Junta Monetaria; por los préstamos internos y externos que se obtengan y los beneficios, comisiones, honorarios, intereses y rendimientos generales en su inversión, asuntos éstos propios de la competencia del legislador.

Por otra parte, el legislador le asigna a la Junta Monetaria la facultad de autorizar el uso de los créditos para el fin de atender los objetivos generales señalados por el artículo 2º, de establecer los límites, las condiciones, garantías y requisitos para la utilización de los cupos de crédito.

El artículo 7º del Estatuto que se analiza concede a la Junta Directiva del Fondo la posibilidad de ordenar la reducción meramente nominal del capital social de una entidad inscrita sin necesidad de recurrir a la Asamblea de ésta o a la aceptación de los acreedores de la misma, todo siempre previo informe de la Superintendencia Bancaria; esta orden se encamina al restablecimiento de la situación patrimonial anómala de la entidad objeto de la intervención operativa del Estado, pues es la ley la que en desarrollo del artículo 39 de la Carta, ordena la revisión y fiscalización del servicio público de la Banca al que pertenece estructuralmente el sistema financiero institucional, como bien lo tienen definido la doctrina y la jurisprudencia constitucionales del país, desde la sentencia de diciembre 12 de 1925 sobre la ley 45 de 1923. En ese fallo dijo la Corporación:

“...el legislador común puede reglamentar el ejercicio de las industrias permitidas, para salvaguardia de la moralidad y seguridad públicas y que no viola la Constitución con las medias que establece en persecución de ese objetivo.

“Esta alta potestad de policía, que corresponde al Estado, se extiende, como es obvio, a aquellas medidas que sean razonables y equitativas, y tengan una relación apropiada con el asunto materia de la regulación, de modo que aparezca claramente que la ley respectiva tiende al bienestar público o a la prevención de alguna ofensa o peligro social...”.

son caracteres propios de toda persona jurídica de derecho público de la Administración Nacional, cuya suprema autoridad tutelar es, en nuestro ordenamiento constitucional, el Presidente de la República. Así, conforme a las normas constitucionales, la representación legal del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, le corresponde a su Director, nombrado por el Presidente de la República, como fluye de la lógica interpretación del numeral 1º del artículo 120 de la Carta.

Los artículos 13, 14, 16, 17, 18 y 21, que señalan las características *sui-generis* del ente y contienen las regulaciones especiales sobre las prerrogativas del Fondo para el eficaz logro de sus objetivos, las limitaciones contractuales y financieras al Fondo, los instrumentos de inspección y vigilancia disciplinarias del Fondo a cargo de la Superintendencia Bancaria, el deber de reserva de información a que está obligado el Fondo y las prerrogativas que sobre sus papeles, libros y correspondencia de que goza esta entidad, y el régimen especial para el pago de las obligaciones y acreencias a favor del Fondo -las que gozarán del derecho de ser excluidas de la masa de la liquidación de las instituciones financieras y del Fondo mismo-, el régimen especial a que debe someterse el contrato con el Banco de la República para el desarrollo de las disposiciones que la misma Ley contiene, no contravienen norma constitucional alguna y por el contrario, son el resultado del ejercicio de las funciones constitucionales propias del legislador que consagran el artículo 76, numeral 9 y 10 de la Carta, y que le permiten determinar la estructura de la Administración Nacional y regular los otros aspectos del servicio público. Por lo anterior deben declararse constitucionales, como en efecto se hará.

La tarea legislativa sobre la materia de que ocupa el estatuto acusado no escapa al criterio que se señala por el artículo 16 de la Constitución para las autoridades del Estado, cuando dispone que éstas han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes. En cuanto a estos últimos, aprecia la Corte la evidente y necesaria relación de correspondencia directa que existe entre esa materia constitucionalmente ordenada y las normas legales que estructuran la vigilancia estatal y aún el apoyo público al patrimonio de las instituciones financieras, pues se trata de señalar medios eficientes que busquen la debida defensa de los intereses económicos de los acreedores y depositantes, cuyos bienes se hallan comprometidos en el éxito o el fracaso de la gestión que adelantan dichas entidades. En ello está de por medio también, como ya lo advirtió la Corte en su sentencia del 2 de diciembre de 1982, el interés común y el conjunto de la economía nacional.

No puede invocarse, para sostener la inconstitucionalidad de la ley demandada, una supuesta violación del artículo 55 de la Carta, toda vez que la enunciada función de protección sobre los bienes de las personas no es en modo alguno atribución exclusiva ni excluyente del ejecutivo, sino propósito común de los órganos estatales, los cuales dentro de los límites y las competencias fijadas por la Constitución cumplen sus funciones en colaboración armónica e integral. Es que, si bien el ordinal 14 del artículo 120 confió al Presidente de la República como atribución constitucional propia la intervención en las actividades de personas que manejan, aprovechan o invierten los fondos provenientes del ahorro privado, y ha dicho la Corte que esa tarea específica no es compartible con el Congreso -lo cual ahora se reitera-, mal puede entenderse que dicha exclusividad puede

y asumir temporalmente la administración de éstas para lograr su recuperación económica. También el literal d) del artículo 5 de la Ley que le permite al Fondo coadyuvar en la liquidación de instituciones financieras por encargo de la Superintendencia Bancaria, así como los artículos 6° y 7° de la Ley, que le permiten al Fondo participar en el capital de las entidades financieras requeridas por la Superintendencia Bancaria y la reducción meramente nominal del capital de las instituciones inscritas, son disposiciones que imponen al Fondo el deber de atender actividades principalmente administrativas.

Conforme al criterio expuesto, la Corte estima que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es una persona jurídica de derecho público, que por voluntad soberana del legislador ostenta especiales características administrativas, funcionales y patrimoniales. Empero, la denominación y el particular régimen aplicable acogidos por el legislador no pueden tener la virtualidad de ocultar su real naturaleza jurídica y su ubicación en el contexto de la organización administrativa, y mucho menos, significar la inaplicabilidad de los preceptos constitucionales pertinentes en razón de las reales características asignadas por la ley de creación. Evidentemente, el conjunto de las características propias señaladas en la Ley 117 de 1985, imponen concluir que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras corresponde en sus elementos a las entidades que la ley, en desarrollo de las previsiones constitucionales, califica como establecimientos públicos y por ello en cuanto dice tener relación con el examen de su constitucionalidad, deben conformarse a las precisas facultades y condicionamientos que en esa materia consagra la Carta.

En sentido contrario a la Constitucionalidad Nacional, la Ley 117 de 1985, en sus artículos 11 y 12, establece unos mecanismos especiales para el nombramiento de director y para el ejercicio de la representación legal del Fondo que, aun cuando se acepte la naturaleza sui-géneris o única del ente que se crea, exigen la declaratoria de inexequibilidad en algunos de sus apartes, pues como se dejó dicho, no se avienen con el querer del constituyente respecto a la organización y funcionamiento de las entidades públicas nacionales resultado de la descentralización administrativa.

En efecto, aunque los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Carta disponen que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas, como ocurre en el caso que se examina, crear y expedir los estatutos básicos de los establecimientos públicos para determinar la estructura de la Administración Nacional, es también cierto que el numeral 1° del artículo 120 constitucional dispone que sea el Presidente de la República el encargado de nombrar y separar libremente a los directores de los establecimientos públicos nacionales. Resulta así evidente la violación de este texto constitucional en que incurre el artículo 12 de la Ley 117 de 1985, en la parte que señala que la designación del Director del Fondo es competencia de la Junta Directiva del Banco de la República, con aprobación que de aquel haga la Junta Directiva del mismo, por lo que se declara inconstitucional como se señalará en la parte resolutive de este fallo.

En el mismo sentido debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley, que atenta contra la Carta al asignarle al Gerente del Banco de la República la función de representante legal del Fondo, pues, se quiebra la unidad de gestión y jerarquía que

“... En la práctica a veces ocurre que el legislador, al dar origen a nuevos organismos de la Administración, los distingue con nombres diferentes a los utilizados por la Constitución. En tales casos su identidad no depende de las denominaciones con que se les llame, sino de la identificación de los elementos constitutivos atinentes a la naturaleza jurídica, los objetivos, las funciones, el grado de autonomía, la personería, el patrimonio, y demás aspectos propios de cada tipo de entidad. El decreto 1050 de 1968 precisamente hace la especificación de tales elementos, por ejemplo cuando se refiere a los establecimientos públicos (artículo 5º) de los cuales dice que deben tener personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. *Et sic de caeteris*. Por manera que en los casos a que se hace referencia, las dudas que surjan acerca de la índole de una dependencia o entidad administrativa deben resolverse mediante la confrontación de sus elementos constitutivos con los propios de cada tipo de organismo, a la luz de los preceptos constitucionales y las normas legales que los desarrollan. Un organismo llamado con nombre distinto a los que en éstos se utilizan, bien puede ser establecimiento público, *verbi gratia*, como lo son la mayoría de los denominados institutos, y hasta ciertas universidades.

“Lo que importa verdaderamente al interés constitucional es que todo organismo de la administración pública corresponda al esquema de ella trazado por el constituyente, a fin de evitar que se creen y organicen cuerpos extraños, con detrimento de la unidad orgánica y técnica en el ente administrativo general que la Carta contempla. Justamente la necesidad sentida de que el Estado pudiera tener para determinados fines corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales o comerciales, requirió de toda una reforma constitucional, porque el anterior esquema estructural de la administración, tal como la Carta lo tenía establecido, no le permitía al legislador crear estas clases de organismos. (...)”.

En efecto, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras fue creado por el legislador como una entidad autónoma de derecho público y su objeto principal es el de atender funciones administrativas tal como lo señala el artículo 2º de la Ley 117 de 1985, que dice:

“Artículo 2º. Objeto. El objeto general del Fondo consistirá en la *protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza* de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras” (se subraya).

Lo anterior se complementa por los literales a), c), d), e) y f) del mismo artículo que le ordenan al Fondo servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas; procurar que éstas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago; *organizar y desarrollar el sistema de seguro* de depósito y el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores de las mismas y, principalmente colaborar con las autoridades en la liquidación de las instituciones financieras intervenidas

equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras. En tal virtud, el Fondo tendría la doble función de ser una autoridad financiera y al mismo tiempo servir de entidad aseguradora tanto de las instituciones financieras como de los ahorradores.

Al revisar la constitucionalidad de dicha ley, mediante la sentencia 56 del 9 de junio de 1987, con ponencia del magistrado doctor FABIO MORÓN DÍAZ, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, trató de rescatar de nuevo el concepto de estatutos orgánicos básicos que la jurisprudencia y la doctrina le habían dado a los decretos 1050 y 3130 de 1968 y, con fundamento en ellos, en la parte motiva de la sentencia anunció que declararían inconstitucionales las normas de la citada ley que no se ajustaran a sus preceptos por cuanto, a juicio de la Corte, el Fondo debería ser considerado y tratado como un establecimiento público y como tal una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Poder Público que cumpliría principalmente funciones de carácter administrativo. Empero, en la parte resolutive de la sentencia, la Corte declaró exequibles las normas que señalaron que el citado Fondo de Garantías es una persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única y por lo tanto que no está sujeta a las normas previstas en los decretos 1050 y 3130 de 1968.

Dijo entonces la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

*Cuarta: Estructura y Funciones del Fondo de Garantía de Instituciones Financieras*

1. Sobre la creación y estructuración administrativa del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras como persona jurídica autónoma de derecho público por los artículos 1º, 2º, 8º, 9º, 13º, 14º, 16º, 17º, 18º, y 21 de la Ley 117 de 1985, se estima que no existe violación de la Constitución pues es de competencia del Congreso esta facultad, según el artículo 76, numerales 9 y 10; así no podría pensarse en violación de la Constitución, en los artículos que se indican cuando, por el contrario, es a la ley a la que le corresponde la creación de dicha figura, a iniciativa del gobierno de conformidad con el artículo 79, inciso 2º de la Carta, como en efecto ocurrió con las disposiciones citadas. La composición y las funciones de la Junta Directiva propias de la entidad creada como se señala por los artículos 8º y 9º, corresponde también a las facultades del Congreso a la luz del artículo 76 numeral 10.

Ahora bien, el legislador, en ejercicio de su competencia para crear entidades públicas de la administración nacional al ordenar los elementos característicos de cada una de ellas, debe observar el contexto general fijado por la Carta.

Al respecto, el magistrado CARLOS MEDELLÍN en salvamento de voto formulado en relación con la sentencia de 28 de abril de 1981, señaló con claridad el alcance de la competencia del legislador sobre la creación de entidades administrativas:

características constitucionales de establecimiento público, de empresa industrial o comercial del estado, o sociedad de economía mixta, pues aunque entes descentralizados obedecen a especiales connotaciones de funciones, objetivos, régimen, patrimonio, como se dejó visto; luego no existen entes asociativos administrativos diversos a ellos y riñen con las normas superiores los entes “asociativos especiales”, o que no tengan aquellas características.

b) *Los estatutos básicos*

En varias oportunidades la Corte ha dicho que “los estatutos básicos” mencionados en el numeral 10 del artículo 76 de la Carta, en relación con los establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, no pueden ser otros que los destinados a definir la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de la respectiva entidad, todo de acuerdo con su finalidad, como conjunto de reglas que determinan su denominación, su sede, las actividades que han de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes o futuros, los órganos a través de los cuales actúan, la manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que está sometida la validez de sus actos (sentencias del 13 de diciembre de 1972 y 31 de septiembre de 1973).

Sin embargo el Congreso, al expedir la ley estatuto básico del establecimiento público, debe conservar la integridad de la Constitución, que los numerales 1º y 5º del artículo 120, otorga al Presidente respectivamente las siguientes atribuciones frente a ellos: nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos del orden nacional, por el primero, y, por el segundo, nombrar y separar libremente sus agentes entre los cuales se hallan, los representantes de la nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos. Desde luego que cualquier previsión legal en contrario viola la constitución por dicho aspecto, pues limita la libertad de nombramiento o de remoción del presidente”<sup>33</sup>.

Con la Ley 117 de 1985, se creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN, como una persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única, sometida a la vigilancia del superintendente bancario, el cual funcionaría anexo al Banco de la República, mediante contrato celebrado entre éste y el gobierno nacional, en términos similares al que existía para PROEXPO, con contabilidades separadas y durante un plazo máximo de cinco años. Sus operaciones se regirían únicamente por lo previsto en dicha ley y por las normas de derecho privado.

El objeto general del fondo consistiría en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el

---

33 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 85 del 9 de octubre de 1986, MP Dr. JAIME PINZÓN LÓPEZ, ref. exp. 1442, actor: WILLIAM LEÓN M., norma acusada: artículos 1, 8, 9, 21 y 22 de la Ley 42 de 1985.

Dichos institutos jurídicos reflejan los tres estadios posibles, —público, público- privado y privado— de la actividad privada o pública reconocida y garantizada por la Carta. El Congreso al legislar, no puede salirse de tales categorías, ni aún estableciendo asociaciones.

Los entes adscritos cumplen funciones en los términos señalados por la Ley, bajo la orientación y control de los organismos principales, y, los vinculados a los organismos principales de la administración están sujetos a sus orientaciones, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que los rigen; y los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, están, además, sometidos a la tutela gubernamental, que tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación con la política general del gobierno, nociones constitucionales comprendidas en la expresión “entes descentralizados” del artículo 60-2 de la Carta. Su autonomía, empero, no es total, para evitar la dispersión de la administración. Se establecen límites en la Constitución y en las leyes que los crean y organizan porque las funciones del ente descentralizado necesitan un desarrollo armónico con la política general del gobierno.

La reforma de 1968 reservó al ejecutivo, la iniciativa legal sobre la estructura de la administración nacional y sus entes descentralizados nacionales, y el Congreso por su parte adopta la ley para crearlos, fusionarlos, suprimirlos, modificarlos, transformarlos; así como al ejecutivo le otorgó la facultad de nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos del orden nacional y a los representantes de la nación en las juntas directivas de estos establecimientos, como agentes del Presidente, quien tiene la competencia para distribuir los negocios entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos (art. 120-1 y 5, de la CN).

El constituyente de 1968 no señaló específicamente una regulación propia para la asociación entre entes descentralizados, aunque por el aspecto territorial, en el artículo 7° de la Carta, permite dividir el territorio de cada departamento en distinta forma a la indicada en el artículo 5° para arreglar el servicio público, y el artículo 198, acepta la expedición de leyes, a iniciativa gubernamental, para la “asociación de entes territoriales municipales” hacia la mejor administración o prestación de servicios públicos mediante la creación de “áreas metropolitanas”, o las condiciones de asociaciones entre municipios para la prestación de servicios públicos.

Sus antecedentes se encuentran en el artículo 4° del decreto-ley número 3130 de 1968 expedido para completar las normas del decreto ley número 1050 del mismo año, basados en las atribuciones de la Ley 65 de 1967 inspiradoras de las reformas administrativas y constitucional. Su carácter y rango legal, y no constitucional es el que autoriza al Congreso, mediante la expedición de una ley, por iniciativa gubernamental, para asociar a la nación, a los entes descentralizados existentes o creados, territorialmente o por servicios, con los particulares o sin ellos, en la creación o modificación de entes de segundo grado.

Pero resulta vedado al Congreso, como legislador ordinario o al ejecutivo como extraordinario, apartarse en la Asociación, en la descentralización indirecta, de las

departamentos administrativos) o parte central; por ‘Organismos descentralizados’, adscritos (superintendentes y establecimientos públicos), o vinculados (empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta); y por ‘Organismos del Régimen Administrativo Especial’ (unidades administrativas especiales) y por los ‘Organismos consultivos o coordinadores’, con carácter de adscritos a los entes administrativos ordinarios”.

Con ocasión de la expedición del Acto legislativo número 1 de 1968, inspirado por quienes en ese mismo año en uso de facultades extraordinarias por la Ley 65 de 1967 modificaron la administración pública, se institucionalizó en nuestro derecho público la noción de ‘administración pública y entes descentralizados’ (artículo 60-2 de la Carta). Al gobierno, compuesto por el Presidente de la República y el ministro del ramo o el jefe de departamento administrativo (inciso 2º artículo 79, 76-9 de la Carta), de señalar el número nomenclatura y precedencia de ellos (artículo 132) y la de los entes descentralizados, y el Congreso de crear por ley los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, de dictar sus estatutos básicos (79-9 y 10) así como las atinentes a las corporaciones autónomas regionales”.

No obstante la institucionalización constitucional de 1968, ya sus características habían sido señaladas previamente por la Ley 65 de 1967, es decir que antes de la reseñada reforma, se facultó al Presidente para introducir fundamentales cambios a la administración pública nacional en la Rama Ejecutiva del Poder Público y a los institutos y empresas oficiales existentes, cuando se dictaron los decretos ley número 1050 y 3130 de 1968, como normas generales de la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional y de las entidades descentralizadas del orden nacional a las cuales pertenecen las nociones de ‘establecimiento público’, ‘empresa industrial o comercial del estado’ y, ‘sociedades de economía mixta’, diferencias que se constitucionalizaron con la reforma del mismo año.

Esta estructura solamente el constituyente la puede modificar. Las tres modalidades de la descentralización para satisfacer intereses de la comunidad, de creación legal o autorizados por ellos, adscritos o vinculados a la administración pública, se especifican así:

- a) Los establecimientos públicos (art. 76-9) tienen por finalidad atender funciones administrativas o prestar servicios públicos, conforme a las reglas del derecho público, sin ánimo de lucro;
- b) Las empresas industriales o comerciales del Estado (art.76-10), con el mismo objetivo, con patrimonio estatal, que se rige tanto por el derecho público como por el privado, según la modalidad de la función o servicios;
- c) Las sociedades de economía mixta (76-10) se autorizan para la explotación de una rama industrial o comercial o la prestación de un servicio público de igual naturaleza, con la intervención de personas de derecho público y privado y patrimonio también estatal y particular.

a los llamados sectores central y descentralizado de la rama ejecutiva y del poder público”, mezcla que por pertenecer a la órbita legal no puede vulnerar, según la convicción a que como resultado de difícil y gradual esclarecimiento ha llegado la Corte, dichos preceptos.

No halla la Corte que el artículo 1º infrinja alguna otra norma del Estatuto Fundamental.

Consecuente con lo expuesto en las sentencias 39 y 45 de 1984 y avanzando en la rectificación de las conclusiones de la número 33 de 1982, procederá la corporación a declarar exequible el artículo 1º del decreto acusado. Por primera vez reconocerá así la constitucionalidad de los atributos de “*unidad administrativa especial*”, “*personería jurídica*” y “*patrimonio autónomo*”, como asignables a una Superintendencia.

Quinta. Consecuencia de considerar constitucional la expresión “*con patrimonio autónomo*” del artículo 1º es estimar también acorde con la Carta el artículo 2º, que establece los bienes integrantes de aquel patrimonio.

(...)”<sup>32</sup>.

Posteriormente, al revisar la constitucionalidad de la Ley 42 de 1985, que autorizó la creación del Instituto Nacional de Radio y Televisión —INRAVISIÓN—, con la sentencia 85 del 9 de octubre de 1986, con ponencia del magistrado doctor JAIME PINZÓN LÓPEZ, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, al tratar de revivir los clásicos conceptos sobre la naturaleza y alcance de los decretos 1050 y 3130 de 1968, señaló que el legislador —sea ordinario o extraordinario— debe someterse al contenido y alcance que de los conceptos de establecimiento público, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta se derivan directamente de la Constitución Política.

En efecto, dijo entonces la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

*1. De la estructura de la Administración Nacional*

A. Estructura y asociación.

El poder público se encuentra dividido en tres ramas, de las cuales para efectos de este fallo la Corte se concreta en el análisis de la rama ejecutiva y de ella en su estructura “nacional”.

“A partir de la reforma constitucional de 1968, la rama ejecutiva se encuentra estructurada por ‘organismos principales de la Administración’ (Presidencia, ministerios y

---

32 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 8 del 14 de febrero de 1985, MP Dr. ALFONSO PATIÑO ROSELLY, ref. proceso 1244, actor: LUIS CARLOS BARRERA MÉNDEZ, normas acusadas: artículos 1 a 7; 7; 10 letras d) y f); 11, 18, letras c) y e), 27, 29, 30 (fragmentariamente), 31 y 32 letra c) del decreto 1659 de 1978.

Finalmente, la sentencia número 84, de 23 de agosto, declaró exequible los artículos 149, 150 y 151 de Código Contencioso Administrativo. El inciso segundo del primero de tales artículos es del siguiente texto:

“En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el ministro, jefe de departamento administrativo, *superintendente*, (se subraya) registrador nacional del estado civil, procurador o contralor, según el caso; en general, por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho”.

Se hicieron en esa sentencia importantes precisiones sobre la facultad que tiene el legislador para regular todo lo concerniente a la personería de las entidades administrativas.

Cuarta. “El criterio de la Corte con respecto al artículo 1° del decreto 1659 de 1978 no es hoy el que la indujo —en la sentencia número 33, de 27 de mayo de 1982, según se indicó— a declarar inexecutable la expresión “*como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo*”, del artículo 1° de la Ley 25 de 1981, relativa a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

En las sentencias 39 y 45 de 1984, mencionadas en la Consideración Tercera de ésta, acogió orientaciones que la inducen a estimar executable el referido artículo 1° del decreto 1659.

Si expresó en tales fallos que no es contrario a la Carta que la ley determine y modifique como a bien tenga la estructura de las superintendencias y de las demás entidades administrativas, cuyo origen no se halla en la Constitución sino en la ley, ha de aceptar las disposiciones conforme a las cuales la Superintendencia de Notariado Registro “*continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo*” y su régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos”.

Tales disposiciones dan a la mencionada Superintendencia carácter híbrido, integrado por elementos que conforme al decreto 1050 de 1968 serían contradictorios, puesto que algunos corresponden a las entidades adscritas a ministerios, otros a las “*unidades administrativas especiales*” y otros a los establecimientos públicos. Cualquiera que sea el mérito de esa mezcla a la luz de la técnica administrativa y de la coherencia de las normas legales, no cabe, por las razones expuestas en las dos indicadas sentencias de 1984, rechazarla en el plano constitucional.

Frente a esas razones son infundadas las argumentaciones del actor, conforme a las cuales el artículo 1° violaría los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Constitución. Como se expresó en la reseña de la demanda, tales argumentos se basan en considerar inaceptable la mezcla de “dos categorías de unidades administrativas correspondientes

afirmación que ahora recuerda y reitera la Corte, rectificando lo que se haya interpretado de ella en contrario:

“... es indiferente la catalogación que el artículo 1° de la Ley 25 de 1981 hace de la Superintendencia en mención, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, ya que la Carta en ninguna de sus disposiciones le restringe al legislador su facultad de determinar y variar su estructura y naturaleza...”.

La número 45, de 24 de junio, declaró exequible el artículo 2° de la Ley 49 de 1983, que dice:

“Artículo 2°. Las Juntas Administrativas Seccionales de Deportes, son unidades administrativas especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica y con patrimonio propio, subordinadas a los planes y controles del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, de acuerdo con las normas contenidas en la presente ley”.

Dicha sentencia se apoyó en la número 39 ya mencionada y expresó:

“Se ha dicho que la norma acusada es contraria a la Carta porque no se acomoda a la estructura que de la administración nacional diseña ésta, debido a la personería jurídica que el artículo 2° demandado concede a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, a tiempo que las define como unidades administrativas especiales. No es, en verdad, muy consecuente con sus propios esquemas que de la organización administrativa ha hecho el legislador, y ello ha ocurrido en otros casos con detrimento de la estructura unitaria que en ella debería haber, pero tales casos singulares y excepcionales encajan, según lo ya expresado, dentro de las facultades ordinarias que la Carta concede de manera permanente al Congreso. El asunto es más de conveniencia, o de inconveniencia, que otra cosa, pero no de constitucionalidad.

Y en cuanto a la personería jurídica a que alude el artículo 2° que se examina, también la Corte, en el citado fallo sobre los artículos 6° y 29 de la ley 49 de 1983, llegó a pronunciarse así, con motivos de la personería que el primero de estos otorga al Director ejecutivo de las Juntas Administrativas Seccionales de Deportes:

‘Ciertamente, disponer por ley, como se hace en la parte final demandada del artículo 6° de la Ley 49 de 1983, que el Director ejecutivo de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes ‘será su representante legal’, deja suponer personería jurídica de aquellas entidades. Pero ello no vicia de inconstitucionalidad el aparte acusado. Por el contrario, como ninguna norma constitucional empece que sea la ley, sino que precisamente en el artículo 12 se ordena que sea ella la que otorgue personalidad jurídica, el resultado es de exequibilidad”.

inconstitucional mezclarle a dicho organismo ingredientes que corresponden a otros tipo de entes administrativos, que según la organización legal marco vigente, no son propios de ella, y por consiguiente debe evitarse esa innecesaria y caótica confusión, por estimar que el artículo 76-9 de la Carta autoriza al legislador para ‘determinar la estructura de la Administración Nacional...’ y no para contribuir a su desorganización o indeterminación.

Es así como la Corte considera que resulta incompatible organizar como entidad adscrita a un ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la administración nacional, por lo cual es ilógico jurídicamente otorgarle a ella ‘*personería jurídica*’ y, más que autonomía financiera, ‘*patrimonio autónomo*’. Además, aumentase la confusión y la incompatibilidad referidas, al establecer la ley impugnada en el artículo 1º que se analiza, que la Superintendencia de Subsidio Familiar, fuera de serlo y de contener elementos propios de un establecimiento público, tenga también el carácter de ‘*unidad administrativa especial*’.

La Corte estima entonces que además de confusa y antitécnica, es inconstitucional la frase del artículo 1º, que dice, “como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo”.

Las tres sentencias de 1984 incluidas en la enumeración de la Consideración Segunda de la presente significaron notable viraje en el pensamiento de la Corte con respecto al tema en examen.

La número 39, de 24 de mayo, al declarar exequible la expresión “*quien será su representante legal*”, del artículo 6º de la Ley 49 de 1983 (relativa al director ejecutivo de las Juntas Seccionales de Deportes) y el artículo 29 de la misma ley (“El régimen de contratación, administración de personal y los demás actos administrativos será el mismo que rige los establecimientos del orden nacional”) puso de presente que “las superintendencias, las unidades administrativas especiales y los organismos consultores o coordinadores, no son de origen constitucional sino apenas de creación legal ordinaria o extraordinaria”.

En la misma sentencia se desarrollaron ampliamente las implicaciones de dicho fenómeno, las cuales se sintetizan en que corresponde a la ley no sólo determinar la estructura administrativa de esas entidades, sino variarla en la forma que estime aconsejable, dentro del marco de la Constitución. Modalidades como las de estar adscritas o vinculadas a un ministerio y las de estar dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independientemente puede ser reguladas por el legislador según la voluntad de éste.

Indica el referido fallo que en la motivación del 27 de mayo de 1982, no obstante el sentido de sus decisiones, “se había dejado también señalada nítidamente la siguiente

Quedó así consagrada la constitucionalidad de las superintendencias, en cuanto organismos adscritos a un Ministerio que gozan de la autonomía administrativa y financiera *que les señale la ley* (se subraya) y desempeñan funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y *las que la ley les asigna* (se subraya).

En la sentencia de 28 de abril de 1981, correspondiente al literal e) de la enumeración anterior, la Corte declaró exequible e inciso tercero del artículo 1° del decreto número 1050 de 1968, que permite al gobierno organizar, previa autorización legal, “*unidades administrativas especiales*”, “para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o de un departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario”.

En la de 30 de abril de 1981 declaró exequible el artículo 1° del decreto extraordinario número 831 de 1980, salvo la expresión “*es una unidad administrativa especial*”. Tal artículo decía:

“Artículo 1°. La Comisión Nacional de Valores, *es una Unidad Administrativa Especial* vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, dentro de la autonomía administrativa y financiera que se origina en la Ley 32 de 1979 y en el presente decreto, tiene por objeto estimular, organizar y regular el mercado público de valores”.

Transcribiendo apartes de la de 28 de abril ya citada, en la sentencia de 30 de abril del mismo año la Corte puso de presente que “las unidades administrativas especiales no se concibieron como adscritas o vinculadas a un ministerio o a un departamento administrativo, sino como parte de los mismos”.

En su sentencia número 33, de 27 de mayo de 1982, la Corte adoptó, entre otras decisiones, la de declarar inexecutable, del artículo 1° de la Ley 25 de 1981, la frase “*como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo*”. Ese artículo tenía el siguiente texto:

“Artículo 1°. Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia de Subsidio Familiar, *como unidad administrativa especial, eso es, con personería jurídica y patrimonio autónomo*, cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente Ley”.

Al respecto expresó la corporación en esa sentencia:

“Aunque es indiferente la catalogación que el artículo 1° de la Ley 25 de 1981 hace de la Superintendencia en mención, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, ya que la Carta en ninguna de sus disposiciones le restringe al legislador su facultad de determinar y variar su estructura y naturaleza pública, sin embargo, predomina en la Corte el criterio de que resulta

h) La número 39, de 24 de mayo de 1984, sobre los artículos 6º y 29 de la Ley 49 de 1983, “Por la cual se constituyen las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, se reorganizan las Juntas Municipales de Deporte y se dictan otras disposiciones” (expediente 1125, MP doctor MANUEL GAONA CRUZ);

i) La 45, de 7 de junio de 1984, sobre el artículo 2º de la Ley 49 de 1983, mencionada en el literal anterior (expediente 1135, MP doctor CARLOS MEDELLÍN),y

j) La número 84, de agosto de 1984, sobre los artículos 149, 150 y 151 del Código Contencioso Administrativo (expediente 1157, MP doctor MANUEL GAONA CRUZ).

Tercera. Mediante el fallo de 22 de enero de 1970, indicado en la enumeración precedente, la Corte declaró exequible el artículo 4º del decreto número 1050 de 1968, del siguiente texto:

“Artículo 4º. *De las superintendencias.* Son organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna”.

En dicha sentencia dijo la corporación:

“La Corte no encuentra oposición entre el artículo 135 de la ley fundamental y el artículo 4º acusado, por el cual se definen las superintendencias, como ‘organismos adscritos a un Ministerio’, para que ‘cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna’.

En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones:

1ª. La ley señala las funciones que el Presidente de manera general o en casos especiales, puede delegar, funciones que se hallan enumeradas sin limitación taxativa en el artículo 120 de la Constitución y en los demás textos, constitucionales o legales, que lo contemplan; y

2ª. La delegación, en armonía con la materia o materias señaladas en la ley, se perfecciona por medio de reglamento ejecutivo, o sea, ‘según lo disponga el Presidente’.

Ahora bien, ejercida la facultad de delegar, cuando ello se hace en cabeza de algunos de los Ministro del Despacho, éste puede cumplirla directamente, o por medio de sus dependencias, entre las cuales se encuentran las superintendencias de que trata el artículo 4º acusado, el cual, como se ve, en vez de violar el artículo 135 de la Carta puede, al contrario, contribuir a darle operancia”.

contenían reglas orgánicas de la administración a las cuales debiera sujetarse el legislador al determinar la estructura de la administración.

Como puede verse a continuación, con la siguiente sentencia se rectificó en su integridad todo lo dicho por la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en las sentencias nos. 32 y 33 del 27 de mayo de 1982, con ponencias de los magistrados CARLOS MEDELLÍN y MANUEL GAONA, respectivamente, mediante las cuales se había revisado la constitucionalidad de la Ley 25 de 1981, anteriormente citadas.

En efecto, con la sentencia 8 del 14 de febrero de 1985, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, dijo lo siguiente:

Segunda. Entre las sentencias que señalan la evolución del pensamiento de la Corte con respecto a los principales aspectos de las disposiciones objeto de la demanda en referencia se hallan las siguientes:

- a) La de 22 de enero de 1970, sobre el artículo 4° del decreto 1050 de 1968, “Por la cual se dictan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional” (MP doctor JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, *Gaceta Judicial*, tomo CXXXVII-bis, págs. 22 y sigs.);
- b) La de 17 de junio de 1971, relativa a disposiciones del decreto 2163 de 1970, “Por el cual se oficializa el servicio de Notariado” (MP doctor GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, *Gaceta Judicial*, t. CXXVIII números 2340, 2341 y 2342, pág 237);
- c) La de 5 de junio de 1975, relativa a normas de la Ley 25 de 1974, “Por la cual se expiden normas sobre organizaciones y funcionamiento del Ministerio Público y régimen disciplinario y se dictan otras disposiciones” (MP doctor JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, *Gaceta Judicial*, t. CLII y CLIII, números 2393 y 2394, págs. 82 y sigs.);
- d) La de 11 de septiembre de 1975, sobre artículos del Código de Comercio referentes a las Superintendencia de Sociedades (MP doctor GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, *Gaceta Judicial*, t. CLII y CLIII, pág 158 y sigs.);
- e) La número 16, de 28 de abril de 1981, relativa al inciso del artículo primero del decreto número 1050 de 1968, ya mencionado (MP doctor RICARDO MEDINA MOYANO, *GJ*, t. CXLIV, pág. 111 y sigs.);
- f) La número 17, de 30 de abril de 1981, referente al artículo 1° del decreto número 831 de 1980, “Por la cual se determina la estructura y organización de la Comisión Nacional de Valores” (MP doctor RICARDO MEDINA MOYANO, *GJ*, t. CXLIV, pág. 120 y sigs.);
- g) La número 33, de 27 de mayo de 1982, referente a normas de la Ley 25 de 1981. “Por la cual se crea la Superintendencia de Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones” (expedientes números 916, MP doctor MANUEL GAONA CRUZ);

Público será ejercicio bajo la suprema dirección del gobierno”, no lo es menos que desde la reforma constitucional de 1945 y de acuerdo con el artículo 144 de la Carta, “el Procurador General de la Nación será elegido por la Cámara de Representantes, de terna enviada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años”, y que aquél ya no es designado directamente por el Presidente de la República, como sucedía entre 1886 y 1945, fuera de que, frente al artículo 145 de la misma, es el Procurador y no el gobierno el que tiene la función de “nombrar y remover libremente los empleados de su inmediata dependencia”, y de que de acuerdo con el propio 144 citado, los fiscales de la rama jurisdiccional son elegidos en forma mixta y no excluyente, con participación de la Procuraduría.

“Tampoco debe olvidarse que la autonomía del Ministerio Público es ante todo funcional, relativa a la fiscalización o supervigilancia de la tarea pública y de defensa de la Nación, de la sociedad y de la legalidad, y no apenas estructural, y que es aquella junto con ésta la que determina la función autónoma y la posibilidad de ejercerla en lo inherente a su organización”<sup>30</sup>.

Siguiendo la misma línea jurisprudencial trazada a partir de la sentencia 39, del 24 de mayo de 1984<sup>31</sup>, de nuevo, al revisar esta vez la constitucionalidad del decreto ley 1659 de 1978, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2° de la Ley 5 de 1977, que había reorganizado a la Superintendencia de Notario y Registro como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y sujeta al régimen legal previsto para los establecimientos públicos, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor ALFONSO PATIÑO ROSELLY, mediante sentencia 8 del 14 de febrero de 1985, aceptó que el legislador tenía plena libertad de configuración en materia de organización estatal, especialmente con aquellas categorías y entidades que son de creación legal, motivo por el cual reiteró que el Congreso de la República tenía plena libertad para, al crear tales entidades, establecer su ubicación en la estructura del Estado, otorgarles o no personería jurídica y definir el régimen jurídico que fuera más conveniente para el desarrollo de su misión, fines o finalidad y para el cumplimiento de sus funciones, con lo cual, de nuevo concluyó que no existían estatutos básicos que constituyeran ninguna camisa de fuerza para el legislador o para el gobierno. En otros términos que los decretos 1050 y 3130 de 1968, no eran estatutos básicos ni

30 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 14 del 28 de febrero de 1985, MP Dr. MANUEL GAONA CRUZ, proceso 1251, normas acusadas: los artículos 2°, letra G), 7° y 30 del decreto ley 521 de 1971, relativos a la disposición y ejecución del presupuesto de la Procuraduría General de la Nación, actor: JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA, *Gaceta Judicial*, t. CLXXXIII, primer semestre de 1985. Jurisprudencia Constitucional, páginas 127 a 149.

31 Mediante la cual se declararon exequibles las normas de la Ley 47 de 1983, sobre las juntas administradoras de deportes creadas como unidades administrativas especiales con personería jurídica.

competencia de ejecución necesariamente dependiente y circunscrita por un acto jurídico superior. En este sentido nuestra Constitución asigna funciones de administración de justicia a quienes hacen parte de la rama jurisdiccional, de administración de la Contraloría al Contralor General de la República, y de administración de la Procuraduría al Procurador General de la Nación, no obstante no pertenecer estos organismos al ejecutivo; de administración de los asuntos seccionales de los departamentos a los gobernadores, de los municipios a los alcaldes. Hay además ciertas actuaciones de funcionarios públicos, cualquiera que sea la rama a que pertenezcan, que son actos administrativos (nombramientos por ejemplo);

*b) La Administración también envuelve un fenómeno de organización. A ella se refiere el Constituyente en forma indiscriminada y trata de la Administración Pública, Administración Nacional, Administración Departamental y Municipal, Administración Judicial, Administración Fiscal. De todas éstas se distingue sin duda la noción de rama administrativa, sinónima de la rama ejecutiva en lo administrativo de ésta, pero no en lo político de la misma. Pero el concepto genérico que cubre todo el sistema de organización administrativa estatal es sin duda el de *Administración Pública*. Todas las otras son especies suyas. La Administración Nacional hace parte de la administración pública; no obstante, deja por fuera la Administración Departamental y Municipal. Por lo demás, no sólo se refiere la Nacional a los organismos nacionales de la Rama Administrativa (*Presidencia de la República, ministerios, etc.*), sino a los nacionales que no pertenecen al órgano ejecutivo pero que tienen una organización administrativa, aun cuando desempeñan funciones distintas de las asignadas al ejecutivo; como las funciones fiscalizadoras. Son ellos, precisamente la Contraloría General de la República (CN arts. 76-9 y 59 inciso 2°) y el Ministerio Público que comprende la Procuraduría General de la Nación y las Fiscalías y Personerías (CN arts. 76-9, 120-21 y 142). Estos organismos no pertenecen a la estructura de la rama legislativa ni de la jurisdiccional, pero tampoco de la ejecutiva, y sin embargo, caben dentro del haz orgánico mayor denominado *Administración Nacional*.*

2. Así entendidas las cosas resulta constitucionalmente válido el otorgamiento, mediante norma con fuerza legal, de facultades de administración que supongan las de gestión, ejecución y disposición presupuestal, a funcionarios que aunque no pertenezcan a la rama ejecutiva sí desempeñan sin embargo, tareas inherentes a la organización administrativa de las entidades a su cargo. A ello se contrae el alcance de los artículos acusados 2-g, 7° y 30 del decreto 521 de 1971, en los que se reconoce al Procurador la atribución de “disponer” lo relativo al presupuesto de la Policía Judicial en la Procuraduría, a la División de Servicios administrativos de la entidad la facultad de “asesorar” a aquél en la vigilancia de la ejecución presupuestal asignada y a la Junta de Compras la de tramitar la adquisición de bienes para el Ministerio Público.

3. Adviértase, eso sí, que aunque la Procuraduría General de la Nación tenga, como parte del Ministerio Público, personal, dependencias y funciones de gestión administrativa, no quiere ello decir que aquélla pertenezca a la Rama Ejecutiva del Poder Público, pues si bien es cierto que aún persiste en rezago el mandato de la Constitución de 1886 en el actual artículo 143 superior, según el cual, “el Ministerio

parcialmente inexecutable el artículo 146 del decreto 294 de 1973 sobre contratación y ejecución presupuestal por el Congreso Nacional, ella ha dejado definido en dos sentencias de reciente data, aprobadas ambas por unanimidad, la número 39 de 24 de mayo de 1984 (Proceso número 1125, MP, MANUEL GAONA CRUZ), sobre “Juntas Administradoras de Deportes, y la número 84 de 23 de agosto de 1984 (Proceso número 1157, MP, también MANUEL GAONA CRUZ), los principios siguientes cuya vigencia sirven de fundamento para esta providencia de exequibilidad.

1. Que la facultad de disposición presupuestal es administrativa pero no supone necesariamente la condición de que el organismo público afectado pertenezca a la rama ejecutiva, por la elemental razón de que ésta es apenas una especie del género administración pública.
2. Que las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia de que los entes respectivos sean personas jurídicas.
3. Que la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden por tanto ser modificadas por ley sin violar la Constitución, y
4. Que la atribución de contratación asignada al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa no lo es respecto de todos los contratos ni supone la potestad excluyente de representación administrativa nacional por parte de aquél con eliminación de otros funcionarios.

Quinta. *Administración Pública, Administración Nacional, Rama Administrativa y Procuraduría General de la Nación.*

Vuélvese a decir lo que había quedado plenamente esclarecido y definido en la sentencia número 84 de agosto 23 de 1984 (Proceso 1157), con ponencia del mismo magistrado que sustancia esta providencia, y que fue aprobada en forma unánime por la Corte, a saber que:

“Es indispensable despejar equívocos múltiples y mal arraigados sobre los cuales se apoya la argumentación del actor —de entonces y de ahora— contra los tres artículos acusados, al sostener que el Ministerio Público debe su capacidad de representación a su dependencia del gobierno...”. Desarráiganse aquí además otros “mitos constitucionales”:

1. *La noción de Administración*, en el derecho público y frente a la Constitución, corresponde a un significado mucho más amplio y algo distinto del de rama administrativa, al que conviene hacer referencia. El uno es funcional, el otro estructural.

a) *Como función*, la Administración indica una gestión asignada a personas dentro de una organización institucional privada o pública. Como función pública implica

En consecuencia, tanto el legislador ordinario como el extraordinario debidamente facultado, que es lo que sucede en este caso según el mandato examinado del artículo 11-4 de la Ley de facultades 58 de 1982, pueden válidamente atribuir representación administrativa en juicio, respecto de una misma persona jurídica (la nación), a varios representantes, o inclusive, por qué no, en relación con varias entidades públicas no pertenecientes a la rama administrativa y carentes de personalidad jurídica, como lo dispone el inciso 3° del artículo 149 demandado en el que se otorga representación al Ministro de gobierno respecto del Congreso y al Ministro de Justicia en relación con la Rama Jurisdiccional. Con tales atribuciones no se quebrantan sino que se desarrollan mandatos de la Constitución.

En dos fallos proferidos hace poco (Procesos nos. 1125 y 1135) se declararon exequibles varias disposiciones de la Ley 49 de 1983, con las que se otorgaba “representación” y “personería jurídica” a entidades administrativas catalogadas como “unidades administrativas especiales”, fundamentándose la Corte en algunos razonamientos similares a los de ahora y en la consideración específica de que ‘como ninguna norma constitucional empecé que sea la ley, sino que precisamente en el artículo 12 de la Carta se ordena expresamente que sea ella la que otorgue personalidad jurídica, el resultado es de exequibilidad’ (Proceso 1125).

2. Por último, pone de presente la Corte en relación con lo previsto en la parte final del artículo 150 acusado, en la que se dispone notificación del auto admisorio de la demanda a “aquellas personas a las cuales haya delegado (el representante legal) la función de recibir notificaciones”, que esta delegación sólo es válida en la medida en que esté señalada o llegue a señalarse en la ley y con arreglo a ella, pero no como facultad discrecional de la autoridad administrativa y en quien ésta decida. Solo así se entiende exequible la parte transcrita del artículo 150<sup>29</sup>.

Las anteriores apreciaciones fueron reiteradas por la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en la sentencia 14 del 28 de febrero de 1985, también con ponencia del magistrado Dr. MANUEL GAONA CRUZ, al revisar la constitucionalidad parcial del decreto extraordinario 521 de 1971, relativos a la disposición y ejecución del presupuesto de la Procuraduría General de la Nación. Dijo entonces la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

Cuarta. *Los antecedentes jurisprudenciales.*

Recuerda la Corporación que con posterioridad al fallo relativo al Proceso número 951 que invoca el demandante, con el que por acción del mismo ciudadano fue declarado

---

29 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 84 del 23 de agosto de 1984, MP Dr. MANUEL GAONA CRUZ, proceso 1157, normas acusadas: artículos 149, 150 y 151 del Código Contencioso Administrativo sobre representación y comparecencia de entidades públicas, actor: CÉSAR CASTRO PERDOMO.

y su “responsabilidad”. Naturalmente, sin que las competencias presidenciales precedentemente señaladas comporten la atribución de derogar o de modificar las normas legales en que se consagra la delegación, pues ésta es tarea exclusiva del legislador. Es el fenómeno de la denominada “desconcentración administrativa” o de la delegación administrativa vertical en su plena operancia.

Atiéndase como ya se vio, que la facultad de representar administrativamente a la Nación está también consagrada de manera expresa en la Carta para otros funcionarios como los del Ministerio Público y por ende para el Procurador, quienes ejercen la de ‘defender los intereses de la nación’ (art. 143), y resulta reconocida para el Contralor de lo dispuesto en el artículo 59 que permite a la Contraloría ejercer las funciones administrativas inherentes a su propia organización. No siendo entonces exclusiva del Presidente de la República la función de representar a las entidades públicas ni a la nación, puede ser reconocida mediante ley y por delegación no sólo respecto de los funcionarios de que trata el artículo 135 de la Carta y sobre las materias que regula el artículo 120 de la misma, sino en relación con otros funcionarios administrativos o no, y respecto de materias no correspondientes a las señaladas en el artículo 120.

Ni se olvide tampoco que una es la representación administrativa de la Nación, a la que se ha venido haciendo referencia, y otra la representación judicial o procesal o de comparecencia idónea en juicio a nombre de una persona jurídica y con autorización del representante administrativo, a que se refiere el artículo 151 demandado, según el cual se exige que ella esté a cargo de “abogado titulado e inscrito”, lo que es válido ante lo previsto en el artículo 40 de la Constitución.

Quinta. El origen meramente legal y no constitucional de la personalidad jurídica pública.

1.- Reitérase, de acuerdo con lo que se lleva sustentado en esta providencia y con lo sostenido por la Corporación en reciente jurisprudencia (proceso 1125 de mayo 24 de 1984), que la facultad de creación de la personalidad jurídica, además de ser diferente de la de otorgamiento de representación administrativa en juicio (pues como se acaba de ver atrás puede estar representada una entidad sin personería jurídica), es de origen meramente legal y no de jerarquía directamente constitucional.

Porque es claro que el constituyente defiere al legislador dicha competencia en el artículo 12 superior en el que se estatuye que “la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las ... personas jurídicas, se determinarán por la ley colombiana”. Acorde con este mandato constitucional, es el artículo 80 de la Ley 153 de 1887, y no la Constitución misma, el que determina que ‘la nación’, los departamentos, los municipios... y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas’. Son además los artículos 5 y 6 del decreto Ley 1050 de 1968, y no la Constitución los que reconocen a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, su personería jurídica. Y es de ley la facultad de modificar la ley y lo que por ésta se puede hacer (art. 76-1 CN).

5. Asimismo, nada impide que a la Nación la representen en los juicios contencioso administrativos, respecto de cada uno de los organismos y en relación con sus correspondientes atribuciones administrativas que dirigen y desempeñan, los ministros, los jefes de departamento administrativo, el registrador nacional del estado civil, los superintendentes o el director general de impuestos.

Hace caer en cuenta la Corte que la representación de la Nación a que aluden los preceptos acusados del Código Contencioso Administrativo es de naturaleza administrativa pero no política, porque ésta es del Congreso (art. 2º), ni internacional, ya que ésta es del Presidente de la República como “Jefe de Estado” (art. 120, numerales 9, 16, 17 y 20 CN).

Por lo demás, aunque el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa no es el único representante administrativo de la Nación, no deja de serlo por el hecho de no estar mencionado en el artículo 149 acusado. Pero no es el único porque la suprema facultad administrativa de contratación, a la que se alude en la Vista Fiscal, asignada al Presidente respecto de algunos contratos en el artículo 120-13 de la Carta (de prestación de servicios y de ejecución de obras públicas), no equivale a la supremacía administrativa total, ni a la consiguiente facultad excluyente de representación administrativa nacional, que la pueden tener otros como “jefes superiores de la Administración” por virtud del mandato del artículo 135 de la Carta, previo el tamiz de la ley, requisito que la Corte interpreta como cumplido por lo dispuesto en el artículo 11-4 de la Ley de facultades extraordinarias 58 de 1982, conforme al cual el legislador ordinario otorgó al extraordinario la facultad de formalizar legalmente “la comparecencia de las entidades de derecho público en los procesos contenciosos de funcionarios... que deben estar vinculados a ellos...”, y porque además, de acuerdo con el mismo artículo constitucional ello acontece “según lo disponga el Presidente de la República”, o sea por voluntad suya, lo cual en este caso se refleja de manera clara en los propios artículos demandados del decreto Ley 01 de 1984 que él expidió. Siendo ello así, no hubo violación sino cumplimiento del mandato del artículo 135 inciso primero de la Carta, en el que se permite por disposición presidencial y formalización legal la delegación por parte del Presidente en los ministros y jefes de departamentos administrativos, de funciones que aquél ejerce como suprema autoridad administrativa según el artículo 120 de la Carta, fuera de que frente al mandato del artículo 132 de la misma, es también el Presidente el que distribuye los negocios entre los distintos ministerios.

Y del hecho de que en los artículos acusados no se consagre de manera expresa la representación a nombre de la Nación por parte del Presidente en los procesos contencioso administrativos no puede colegirse violación sino aplicación del artículo 135 referido, puesto que por virtud de lo prescrito en el inciso segundo del mismo precepto constitucional el Presidente de la República tiene también competencia de pleno derecho “para reformar o revocar” en cualquier tiempo, de manera total o parcial, definitiva o esporádica, sin necesidad de nueva ley, los actos que ejerzan sus delegatarios, así como la facultad de “reasumir” en todo momento y sin limitaciones las atribuciones delegadas

categoría de personas jurídicas, que son los departamentos y municipios, y aún de otros organismos administrativos denominados genéricamente “entidades administrativas por servicio”, como lo son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las corporaciones autónomas regionales, todos los cuales, éstos y aquéllos, se hallan moldeados por la propia ley, no por la Constitución, y tienen relación únicamente con la descentralización del poder administrativo del Estado, que atañe por principio a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

3. Así entendidas las cosas resulta constitucionalmente válido el otorgamiento, mediante norma con fuerza legal, de la facultad de representación, que supone el ejercicio público de funciones de administración, gestión y ejecución, a funcionarios que aunque no pertenezcan a la rama ejecutiva sí desempeñan sin embargo tareas inherentes a la organización administrativa de las entidades a su cargo. A ellos se contrae el alcance del inciso segundo del artículo 149 acusado, cuestionado por la Procuraduría, en el que se reconoce la capacidad de representar a la Nación, entre otros, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República, en sus respectivos campos de gestión pública.

4. De otra parte, por tener la Procuraduría General de la Nación, como parte del Ministerio Público, personal, dependencias y funciones de gestión administrativa, no quiere decir ello que aquélla pertenezca a la Rama Ejecutiva del Poder Público, pues si bien es cierto que aún persiste el mandato de la Constitución de 1886, en el actual artículo 143 superior según el cual, “el Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del gobierno”, no lo es menos que desde la reforma constitucional de 1945 y de acuerdo con el artículo 144 de la Carta, “el Procurador General de la Nación será elegido por la Cámara de Representantes, de terna enviada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años”, y que aquél ya no es designado directamente por el Presidente como sucedía entre 1886 y 1945, fuera de que, frente al artículo 145 de la misma, es el Procurador y no el gobierno el que tiene la función de “nombrar y remover libremente los empleados de su inmediata dependencia”, y de que de acuerdo con el propio 144 citado, los fiscales de la rama jurisdiccional son elegidos en forma mixta y no excluyente, con participación de la Procuraduría. No debe olvidarse que la autonomía del Ministerio Público es ante todo funcional, relativa a la fiscalización o supervigilancia de la tarea pública y de defensa de la Nación, de la sociedad y de la legalidad, y no sólo estructural, y que es aquélla más que ésta la que determina la función autónoma de representación. Además, la propia denominación constitucional de “Procurador General de la Nación” denota la función de personería y representación de la Nación, asignada a dicho dignatario.

Igual cosa ha dicho ya la Corte respecto de la Contraloría, la cual, aunque tiene una organización administrativa, no depende orgánica ni estructuralmente de la rama ejecutiva. El constituyente le entrega expresamente a la Contraloría la competencia autárquica de ejercer las funciones administrativas inherentes a su propia organización (art. 59, inc. 2°) y realza la autonomía del organismo que tiene a cargo la vigilancia de la gestión fiscal de toda la Administración (art. 59, inc. 1°), al disponer que el contralor es elegido por cuatro años por la Cámara de Representantes (art. 59, inc. 3°) y no por el gobierno.

Administración son la misma cosa, y resulta necesario precisar el alcance de la interpretación en que por otra vía se sustenta la Vista Fiscal en la cual se solicita declarar inexecutable, sin serlo, los tres últimos incisos del artículo 149 acusado, sobre la base de que los funcionarios en ellos descritos como representantes de la Nación, no pueden excluir al Presidente de la República y son violatorios del artículo 135 de la Carta.

1. La noción de Administración, en el derecho público y frente a la Constitución, corresponde a un significado mucho más amplio y algo distinto, del de rama administrativa, al que conviene hacer referencia. El uno es funcional, el otro estructural.

a) Como función, la Administración indica una gestión asignada a personas dentro de una organización institucional privada o pública. Como función pública implica una competencia de ejecución necesariamente dependiente y circunscrita por un acto jurídico superior. En este sentido nuestra Constitución asigna funciones de administración de justicia a quienes hacen parte de la rama jurisdiccional, de administración de la Contraloría al Contralor General de la República, no obstante no pertenecer estos organismos al ejecutivo; de administración de los asuntos seccionales de los departamentos a los gobernadores, de los municipios a los alcaldes. Hay además ciertas actuaciones de funcionarios públicos, cualquiera que sea la rama a que pertenezcan, que son actos administrativos (nombramiento por ejemplo).

b) Pero la Administración también envuelve un fenómeno de organización. A ella se refiere el constituyente en forma indiscriminada y trata de la Administración Pública, Administración Nacional, Administración Departamental y Municipal, Administración Judicial, Administración Fiscal. De todas éstas se distingue sin duda la noción de rama administrativa, sinónima de la rama ejecutiva. Pero el concepto genérico que envuelve todo el sistema de organización administrativa estatal es sin duda el de administración pública. Todas las otras son especies suyas. La Administración Nacional hace parte de la Administración Pública; no obstante, deja por fuera la Administración Departamental y Municipal. Por lo demás, no sólo se refiere la Nacional a los organismos nacionales de la rama administrativa (Presidencia de la República, ministerios, etc.), sino a los nacionales que no pertenecen al órgano ejecutivo pero que tienen una organización administrativa, aun cuando desempeñan funciones distintas de las asignadas al ejecutivo; las funciones netamente fiscalizadoras. Son ellos, precisamente la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, que comprende la Procuraduría General de la Nación y las Fiscalías y Personerías. Estos organismos no pertenecen a la estructura de la rama legislativa ni de la jurisdiccional, pero tampoco de la ejecutiva, y sin embargo caben dentro del haz orgánico mayor denominado Administración Nacional.

2. La Nación, como ente socio-histórico, instituida como organización ambivalente de autoridad y legitimidad soberana, en los términos explícitos de los artículos 1° y 2° de la Constitución, es el presupuesto de la unidad político-jurídica mayor denominada “Estado-Nación”, que doctrinariamente se plasma como “Estado de derecho”. Pero es cosa diferente el significado concreto que el orden normativo le otorga a la Nación como persona jurídica de derecho público, para distinguirla, apenas con propósitos contraídos a la división administrativa, de otros entes territoriales que también tienen la

“los organismos de la administración nacional que la Constitución indica (artículos 57, 76-9, 132 y 135), son en primer lugar los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos; luego, las corporaciones autónomas regionales, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales o comerciales del Estado. Los demás son de creación legal, como las superintendencias, las unidades administrativas especiales y los organismos consultivos y coordinadores”, para lo cual reiteró la jurisprudencia vertida por la Corte al resolver la demanda contra los artículos 6 y 29 de la Ley 49 de 1983<sup>28</sup>.

Es muy importante tener en cuenta que en ese mismo año, se produce un cambio sustancial en el concepto tradicional de administración nacional el cual siempre se había identificado con el de Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, cambio que a partir de ese año va a incidir notablemente en el concepto que se tenga sobre estructura y tamaño del aparato estatal, y que será totalmente distinto al que sirvió de guía para elaborar y expedir los decretos 1050 y 3130 de 1968.

En efecto, al revisar la constitucionalidad de los artículos 149 a 151 del Código Contencioso Administrativo contenido en el decreto 01 de 1984, en sentencia del 23 de agosto de 1984, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado Dr. MANUEL GAONA CRUZ, distinguió los conceptos de administración, administración pública, administración nacional, rama administrativa y rama ejecutiva, con lo cual, del viejo concepto de administración nacional que siempre se identificó o asimiló al de Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, pasamos a un concepto más amplio, el de administración pública, que comprende el de administración nacional y el de administración territorial, siendo en todo caso el de administración nacional mucho más amplio que el de rama ejecutiva, por comprender también a los órganos de las demás ramas del poder público.

Dijo entonces la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, lo siguiente:

Cuarta. La administración pública y la Nación. La representación administrativa y la procesal.

Pero aunque por jurisprudencia ya se tiene definido que la gestión de defensa de los intereses de la Nación no es exclusiva del Ministerio Público, es indispensable despejar equívocos múltiples y mal arraigados sobre los cuales se apoya la argumentación del actor contra los tres artículos acusados, al sostener que el Ministerio Público debe su capacidad de representación a su dependencia del gobierno, y que Estado, Nación y

---

28 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 45 del 7 de junio de 1984, MP Dr. CARLOS MEDELLÍN, actor: CAMILO GUTIÉRREZ JARAMILLO, norma acusada: artículo 2° de la Ley 49 de 1983, *Gaceta Judicial* 2418, pág. 435.

legal extraordinaria (artículo 1° del decreto número 1050 de 1968); que los calificativos de organismos ‘adscritos’ o de entidades ‘vinculadas’ a la administración principal, son también de naturaleza legal y no constitucional (artículo 10 del decreto número 1050 de 1968); que las modalidades distintivas de los entes descentralizados por servicio, de ‘personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente’, a ellos atribuidas, son igualmente de naturaleza exclusivamente legal (artículo 80 de la Ley 153 de 1887 y artículos 5° y 6° del decreto número 1050 de 1968); que es la ley la que para cada caso señala las formas de funcionamiento y organización de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado en sus estatutos básicos (artículo 76-10 C.N. y 30 del decreto número 1050 de 1968), y *que frente a la ley según la propia ley* (artículo 5° del decreto número 3130 de 1968), *es también la ley la que puede variar la organización y relación de las ‘entidades descentralizadas directas o indirectas’, o de las dependencias administrativas nacionales, no tanto porque la ley lo diga ni en manera alguna porque una vez dicho no lo pueda cambiar, ni porque ésta no pueda variar el mandato de un decreto-ley, sino porque por imperio de la Constitución* (art. 76, ordinales 1°, 9° y 10°) *es de la ley la competencia.*

7. Con todo, ni más ni menos, lo que se afirma por parte del actor y de la Procuraduría es que una ley es inconstitucional cuando contraría lo previsto en un decreto ley, siendo que éste, según lo tiene definido la propia Constitución, necesariamente debe su validez y su vigencia a lo ordenado en otra ley y sólo mientras ésta así lo disponga o no sean subrogados por otra, la cual modificará o derogará, según su alcance, el decreto anterior, que es lo que sucede en el caso que se examina.

Pues es axiomático frente a la Constitución que lo que la ley crea o que lo que por facultad suya se autoriza crear, la ley deroga o modifica (CN 76-1), y que lo que por mero mandato legal extraordinario se ordena, por la sola disposición de la ley se cambia o deja de regir.

“Cosa diferente de la facultad derogatoria de la ley es la relativa a la iniciativa exclusiva reconocida en la Carta —artículo 79, inciso 2°— al gobierno sobre ciertas materias para presentar proyectos de ley modificatorios de los anteriores, puesto que ésta hace referencia apenas al trámite de discusión y aprobación de la ley, mientras que aquélla corresponde a la competencia del Congreso para expedirla o modificarla”<sup>27</sup>.

Con fundamento en este sustancial cambio jurisprudencial, mediante sentencia del 7 de junio de 1984, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, reiteró que:

---

27 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 39 del 24 de mayo de 1984, MP DR. MANUEL GAONA CRUZ, actor: CAMILO GUTIÉRREZ JARAMILLO, normas acusadas: artículo 6° (parcialmente) y 29 de la Ley 49 de 1983, *Gaceta Judicial* 2418, págs. 339 a 343.

“4. Pero en cambio la Carta no impide, sino que por el contrario otorga expresamente a la ley la competencia para ‘determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos (artículo 76-9), y le atribuye a la ley la facultad para ‘expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado’ (artículo 76-10) y le confiere también a la ley la atribución para determinar ‘el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios y departamentos administrativos’ (artículo 132).

“Frente a lo cual, por contraste, el gobierno no puede válidamente ni como legislador extraordinario ni como reglamentador de la ley o de la Carta regular en tales materias sino lo que de manera temporal y precisa, en su caso, esté otorgado por la ley, o lo que en forma inequívoca y expresa le permita de manera directa la Constitución.

“5. Más aún: Respecto de los organismos legalmente clasificados en el artículo 1° del decreto número 1050 de 1968 como ‘*no principales*’, que no tienen origen constitucional, como las superintendencias, las unidades administrativas especiales y los órganos consultivos y coordinadores, hay que entender no sólo que la ley puede ‘determinar su estructura administrativa’, por idénticas razones constitucionales a las precedentes, sino que también se halla facultad para suprimirlos y por lo tanto para variar su estructura, dado que su institucionalización no es de rango constitucional.

“6. Colégese entonces, ante lo hasta aquí examinado de la Constitución, del artículo 1° del decreto número 1050 de 1968 y de la ley que se juzga, que atendidas las limitaciones de nomenclatura constitucional de la administración anotadas antes, es de la potestad legislativa del Congreso determinar la estructura de los establecimientos públicos y de las unidades administrativas especiales y que, por lo mismo, es también de su competencia ‘modificarla’, o ‘variarla’ pues quien puede lo más puede lo menos, así resulte a juicio de algunos o de todos antitécnico o antiestético, sin que por ello comporte inconstitucionalidad.

“Deja claramente sentado la Corte que la terminología y clasificación técnica de la denominada ‘descentralización por servicios’ es esencialmente doctrinaria y didáctica y circunstancialmente legal, pero en ningún caso de stirpe constitucional, por lo cual el legislador puede variarla sin infringir mandatos constitucionales. Y corresponde también a la facultad de modificación o variación de la estructura administrativa la de conminar esa misma estructura en fisonomías diversas de las del marco legal tradicional, a la que apuntan precisamente los preceptos tildados de inconstitucionales, sin serlo, de la Ley 49 de 1983.

“Obsérvese, de otra parte, que la denominación ‘entidades descentralizadas por servicio’, no es de origen constitucional sino legal (artículo 1° del decreto número 3130 de 1968); que las nociones de ‘organismos principales de la administración’, por contraposición a la de ‘no principales’ tampoco se debe a mandato constitucional alguno sino a norma

‘Como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal, y con representantes de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley o el gobierno determinen. En el acto de constitución se indicará a cuál de los entes administrativos ordinarios quedarán adscritos tales organismos.

‘Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están *vinculadas* a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, *en los términos de las leyes y estatutos que las rijan*’ (subraya la Corte).

“4. Para los propósitos a los que se contrae este fallo, y habida consideración que las juntas administradoras seccionales de deportes del orden nacional han sido calificadas por las disposiciones de la ley acusada como unidades administrativas especiales asimilables parcialmente al régimen de los establecimiento públicos, se extraen de la disposición legal extraordinaria precedentemente transcrita, las siguientes conclusiones:

“1. En el artículo 1° del decreto número 1050 de 1968, se señala en el nivel simplemente legal que la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, que son entidades instituidas en la propia Constitución (artículos 57, 76-9, 132 y 135), tienen la categoría de ‘*organismos principales de la administración*’.

“2. En la misma disposición legal extraordinaria se establece que hay *otros organismos que están adscritos* (superintendencias y establecimientos públicos) o *vinculados* (empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta) a los órganos principales de la administración, y que, fuera de todos los anteriores, existen aun otros que por razones especiales no hacen parte del régimen administrativo legal ordinario o permanente de la administración (unidades administrativas especiales y organismos consultores y coordinadores), sino que respecto de éstos será también la ley la que establecerá el régimen específico y a cuál de los órganos administrativos ordinarios quedarán adscritos.

“Pero de todos estos entes calificados por la citada norma legal extraordinaria como organismos no principales de la administración, sólo se hallan instituidos en la Constitución algunos, a saber, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (artículos 76-10 y 132), en tanto que los restantes allí mencionados, o sea, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y los organismos consultores o coordinadores, no son de origen constitucional sino apenas de creación legal ordinaria o extraordinaria.

“3. Así las cosas, por lo que se lleva expuesto, la ley no podrá suprimir de la nomenclatura de la administración nacional a la Presidencia de la República, ni la totalidad de los ministerios o departamentos administrativos, ni de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, pues es evidente que todas estas entidades han sido creadas en la propia Constitución.

se está es creando una ostensible confusión, una intrincada maraña en la administración pública del país’.

“Pónese de presente además que aparte de las alegaciones de conveniencia anotadas o de otras de similar entidad, ni el demandante ni la Procuraduría sostienen siquiera una sola de inconstitucionalidad. Ellos se aferran apenas a una pretendida jurisprudencia de la Corte tildada de ‘uniforme, coherente y constante’, citada fragmentariamente, pero que como se aclarará adelante no corresponde ni por su contexto, ni por su sentido, ni por la naturaleza de las disposiciones que entonces se juzgaban, al caso examinado.

“2. Naturalmente, esos argumentos no son de recibo por el juez de constitucionalidad. Para la Corte el presupuesto de análisis sobre la validez constitucional de los preceptos acusados de la Ley 49 de 1983 es independiente de los anhelos doctrinarios o de las apreciaciones de orden técnico ‘de la era moderna’, que por lo demás, según la lógica, serían sustituibles por los de la ‘era contemporánea’. Su competencia reclama reflexiones algo más complejas, de mayor calado, de más fondo.

“3. El punto de partida de la solicitada inconstitucionalidad radica en lo dispuesto en el artículo 1° del decreto número 1050 de 1968, así como en la forma extraña de su interpretación, el cual fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el ordinal i) del artículo 1° de la Ley 65 de 1967. El gobierno, con fundamento en las referidas facultades legales, ordenó como legislador extraordinario mediante el artículo 1° del decreto número 1050 de 1968, lo siguiente:

‘Artículo 1°. De la integración de la rama ejecutiva. La rama ejecutiva del poder público, en lo nacional, se integra con los siguientes organismos:

- a) Presidencia de la República;
- b) ministerios y departamentos administrativos;
- c) superintendencias, y
- d) establecimientos públicos.

‘La Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos son los órganos *principales* de la administración; los demás les están *adscritos* y cumplen sus funciones en los términos que señala la ley, bajo la orientación y control de aquéllos.

‘Además, el gobierno, *previa autorización legal*, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilice, no deban estar sometidas al régimen administrativo ordinario.

En efecto, mediante la sentencia 39, del 24 de mayo de 1984, al revisar la constitucionalidad de los artículos 6, parcialmente, y 29 de la Ley 49 de 1983:

“por la cual se constituyen las juntas administradoras seccionales de deportes, se reorganizan las juntas municipales de deportes y se dictan otras disposiciones”,

la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado Dr. MANUEL GAONA CRUZ, indicó cuáles son los órganos que integran la Administración nacional, teniendo en cuenta los de origen constitucional y los de origen legal, para definir el alcance de las facultades previstas para el legislador en los ordinales 9° y 10° del artículo 76 de la Constitución entonces vigente, sus límites y posibilidades, sin que en ningún caso éste tuviera que sujetarse a las reglas previstas en los decretos 1050 y 3130 de 1968.

De esta manera, con seste pronunciamiento, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, como tribunal constitucional, señaló que el decreto extraordinario 1050 de 1968, no tenía el alcance de estatuto general básico o de norma orgánica que la doctrina y la jurisprudencia le habían dado hasta ese año para limitar el ejercicio de la facultad legislativa a sus normas, principios o postulados, por cuanto —dijo— “la Constitución y la ley no están sometidas a los mandatos de los decretos ley”.

Sobre uno y otro aspectos, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, sostuvo lo siguiente:

“Tercera. La Constitución y la ley no están sometidas a los mandatos de los decretos ley.

“1. Así pueda parecer superflua, por lo obvia, la afirmación con que se encabeza esta consideración tercera, se ha tornado indispensable ratificarla como axioma, dado el unísono y extraño pedimento del demandante y del Procurador de que se declaren inexecutable disposiciones de una ley, por ser contrarias a lo dispuesto en un decreto ley.

“Tanto el actor como el Procurador se sustentan en apreciaciones eminentemente subjetivas de conveniencia o de carácter doctrinario, pero no de naturaleza constitucional, acerca de la ‘moderna técnica administrativa’ o en torno a los indebidos ‘repartimientos administrativos’ que han sido consignados en los artículos acusados y que, a su juicio, atentan contra ‘las modernas concepciones administrativas’ definidas en el decreto ley número 1050 de 1968, como consecuencia de lo cual, en su plural opinión, aquéllos son inconstitucionales, con el argumento de que:

‘Con ello, sin lugar a la menor equivocación, se está generando un protuberante contrasentido técnico administrativo, una amalgama de difícil intelección y ubicación en el aparato jurídico colombiano. Esto es, que obrando así, en vez de hacer luz, lo que

(...)

La Constitución y la jurisprudencia distinguen en este plano: códigos, leyes orgánicas, normativas, cuadros, ordinarias y especiales, como las de honores, la anual del presupuesto y las aprobatorias de tratados públicos.

Pues bien: la Ley 47, a pesar de que en su título se autodefine como el ‘estatuto orgánico de las zonas francas’, no es una ley orgánica, pues dicho concepto sólo es aplicable, en rigor, a las que conforman y determinan el modo de funcionamiento de un órgano de creación constitucional como, a manera de ejemplo, la que regule la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Tribunal Disciplinario, o las que sirven de reglamentos de las cámaras y el Congreso. Pero no, como es el caso presente, la que fija por vía general los caracteres comunes que deben tener entes innominados de la administración descentralizada del orden nacional, como son los establecimientos públicos, esto es, las condiciones que deben cumplirse al adoptar los actos individuales de creación de estos organismos. Estas normas catalogan y tipifican estas entidades, pero no las ‘organizan’. De donde la Ley 47 no es una ley orgánica.

Son leyes normativas las que agotan una materia específica —no un ramo total de la legislación, porque esto se hace por medio de las leyes código—, como sucede en la ley general del presupuesto o la de la planificación de las obras públicas, y que tienen un carácter que les da una especie de jerarquía de superleyes, pues condicionan la validez de leyes ordinarias, como la anual del presupuesto, la de los planes sectoriales. Significan, en cierto modo, autolimitaciones de la facultad relegislativa”.

#### **IV. EL CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EL DESMONTE DE LA TEORÍA SOBRE LA NATURALEZA DE ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968**

No obstante, todo lo anteriormente expuesto, a partir de 1984, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, consideró que los tantas veces mencionados decretos 1050 y 3130 de 1968, no tenían el carácter de estatutos orgánicos básicos que de ellos se había predicado por la doctrina y por la jurisprudencia —inclusive de la misma Corte— y que tampoco tenían una jerarquía superior a la cual debiera sujetarse el mismo legislador, sino que —dijo— eran simples decretos leyes expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, sin ninguna jerarquía superior sobre la demás normas con fuerza de ley, por lo cual no constituían camisa de fuerza para el legislador, quien en ejercicio de las facultades previstas directamente en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 de la entonces Constitución Política, al determinar la estructura de la administración nacional, tenía plena libertad para crear cualquier tipo de entidad con o sin personería jurídica, y atribuirle las funciones que considerara necesarias para cumplir los cometidos estatales.

que según la organización legal marco vigente, no son propios de ella, y por consiguiente debe evitarse esa innecesaria y caótica confusión, por estimar que el artículo 76-9 de la Carta autoriza al legislador para ‘determinar la estructura de la administración nacional...’, y no para contribuir a su desorganización o indeterminación.

“Es así entonces como la Corte considera que resulta incompatible organizar como entidad adscrita a un ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la administración nacional, por lo cual es ilógico jurídicamente otorgarle a ella ‘personería jurídica’ y, más que autonomía financiera, ‘patrimonio autónomo’. Además, aumentase la confusión y la incompatibilidad referidas, al establecer la ley impugnada, en el artículo 1° que se analiza, que la Superintendencia del Subsidio Familiar, fuera de serlo y de contener elementos propios de un establecimiento público, tenga también el carácter de ‘unidad administrativa especial’.

“La Corte estima entonces, que además de confusa y antitécnica, es inconstitucional la frase del artículo 1° que dice: ‘como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo’. Quedará por lo tanto el artículo 1° de la siguiente manera:

‘Artículo 1° Créase, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Superintendencia del Subsidio Familiar... cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley’.

“El texto precedente, a juicio de la Corte, es exequible y ha de remitirse a la legislación orgánica vigente que enmarca la estructura y el funcionamiento general de las superintendencias”<sup>26</sup>.

Posteriormente, mediante la sentencia 54 del 15 de julio de 1982, al revisar la constitucionalidad de la Ley 47 de 1981, sobre zonas francas, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor LUIS CARLOS SÁCHICA APONTE, precisó los contenidos de ley normativa, ley orgánica y estatuto básico. Dijo entonces la Corte que:

“... el contenido de la Ley 47 no corresponde a una facultad legislativa única, exclusiva, y que, más bien, se funda, en su primera parte, en la del numeral 10 del artículo 76, relativa a la determinación de los estatutos básicos de los establecimientos públicos; en la del numeral 22 del mismo artículo, en la segunda y, también, en la del numeral 12 de tal disposición.

---

26 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 33 del 27 de mayo de 1982, MP doctor MANUEL GAONA CRUZ, actor: ÁLVARO COPETE LIZARRALDE, normas acusadas: artículos 1°, 6° y 22 de la Ley 25 de 1981, *Gaceta Judicial* 2409, págs. 230 a 241.

estos términos: ‘Las unidades administrativas especiales, tanto desde el punto de vista de las funciones a ellas atribuidas como desde el punto de vista de su organización y régimen, forman parte de la estructura bien de los ministerios, ora de los departamentos administrativos, en calidad de simples dependencias. Las entidades cuestionadas no están, pues, ni adscritas ni vinculadas a la administración central, son la administración misma’.

“Quinta. Se tiene, pues, como conclusión necesaria de las consideraciones precedentes, que la Ley 25 de 1981 creó una nueva superintendencia destinada a ejercer la vigilancia y el control sobre las cajas de Compensación Familiar, como organismo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y que al haberse cursado el proyecto de ley en las comisiones Séptima del Senado y Séptima de la Cámara, tal procedimiento fue el correcto, dadas la materia de la ley y la competencia de dichas comisiones.

“Sexta. La demanda contra la Ley 25 de 1981, se limita a indicar el vicio procedimental en su formación que se deja analizado. La presente decisión de la Corte se contrae a este único cargo formulado por el demandante, que constituye el *petitum* de su libelo, y en cuanto a él tendrá fuerza de cosa juzgada”<sup>25</sup>.

A su vez, al revisar de fondo esa misma Ley 25 de 1981, que creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en sentencia 33 del mismo 27 de mayo, con ponencia del magistrado doctor MANUEL GAONA CRUZ, declaró la inexecutable de varios de sus apartes, precisamente porque, a juicio de la Corte Suprema de Justicia, en el fondo, tales normas ordinarias no se sujetaban a las normas orgánicas o estatutos básicos generales contenidos en los decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968, a los cuales remite, según se puede inferir de las siguientes consideraciones:

“Segunda. La estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

“1. No ignora la Corte los diversos criterios de interpretación que pueden adoptarse para calificar la constitucionalidad de la estructura y naturaleza jurídica señalada en el artículo 1° de la ley acusada para la Superintendencia del Subsidio Familiar.

“Aunque es indiferente la catalogación que el artículo 1° de la Ley 25 de 1981 hace de la Superintendencia en mención, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, ya que la Carta en ninguna de sus disposiciones le restringe al legislador su facultad de determinar y variar su estructura y naturaleza pública, sin embargo, predomina en la Corte el criterio de que resulta inconstitucional mezclarle a dicho organismo ingredientes que corresponden a otro tipo de entes administrativos,

---

25 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia 32 del 27 e mayo de 1982, MP: doctor CARLOS MEDELLÍN, actor: RODRIGO HERNÁNDEZ CELYS, norma acusada: Ley 25 de 1981, *Gaceta Judicial* 2409, págs. 217 a 229.

de nombre del organismo administrativo al que se dio vida. Lo que el ejecutivo propuso al Congreso fue la creación de una 'Dirección General del Subsidio Familiar, como unidad de dirección y ejecución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social'; y lo que el legislador aprobó en definitiva fue 'la Superintendencia del Subsidio Familiar', adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A primera vista diríase que es simple cuestión de denominaciones, pues en uno y otro caso se trata de organismos dependientes de dicho ministerio. Pero al nuevo nombre dado por el legislador, se le adicionó la especificación de ser la entidad creada una 'unidad administrativa especial', con personería jurídica y patrimonio autónomo, con evidente confusión entre los conceptos de superintendencias, unidad administrativa especial y establecimientos públicos, que la ley tiene definidos y la jurisprudencia ha diferenciado.

“Con alguna frecuencia el legislador incurre en esta clase de imprecisiones al dar origen a organismos nuevos de la administración, lo cual pone en evidencia la necesidad de una mejor coordinación técnica aplicada al estudio de los proyectos de ley sobre tales materias, a fin de asegurar la indispensable armonía institucional relativa a la naturaleza de los organismos del Estado, sus fines propios y las funciones que deben realizar. En el presente caso, precisamente la consideración de estos elementos es la que permite dar claridad sobre si el organismo creado por la Ley 25 de 1981, es, en efecto, una superintendencia o, por el contrario, un establecimiento público, aclaración que resulta indispensable en lo que atañe al cargo formulado por el demandante de haberse tramitado el correspondiente proyecto en comisiones del Congreso distintas de las que tenían competencia legal para conocer de él.

“Cuarta. ‘Cierta es que en oportunidades el solo nombre dado a una entidad no es suficiente como identificación de su naturaleza jurídica y su carácter administrativo, porque éstos dependen más de los elementos tipificados por la ley para cada uno de los organismos del Estado que de la denominación escogida para ellos. En el asunto *sub indice*, la demanda se apoya exclusivamente en el hecho de que legislador, al crear la Superintendencia del Subsidio Familiar, le asignó personería jurídica y le concedió patrimonio autónomo, elementos que, por definición legal, son propios de los establecimientos públicos, de donde deduce que el ente administrativo originado por la Ley 25 de 1981 no es una superintendencia, como lo llama, sino un establecimiento público, y que por esa razón el trámite del respectivo proyecto ha debido hacerse en las comisiones octavas y no en las comisiones séptimas del Congreso, con lesión de las normas constitucionales que regulan ese procedimiento. Sin embargo, la Corte estima que el solo hecho de haber concedido personería jurídica y patrimonio autónomo a la Superintendencia creada, no es suficiente para aceptar que el legislador le hubiera sustituido su naturaleza de tal por la de un establecimiento público’.

“La confusión en que incurrió el legislador en el caso que se examina provino de suponer que las unidades administrativas especiales, carácter que la Ley 25 le asigna a la Superintendencia del Subsidio Familiar, están dotadas de personería jurídica y autonomía patrimonial. La Corte al decidir la demanda contra el inciso 3° del artículo 1° del decreto número 1050 de 1968, en sentencia de fecha 28 de abril de 1981, aclaró tal situación en

“Primera. El gobierno nacional presentó a la consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley número 9 de 1979, con el propósito de que se creara una dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, denominada ‘Dirección General del Subsidio Familiar’. Dicho proyecto fue tramitado en la Comisión Séptima Constitucional del Senado y en la misma de la Cámara, a las cuales, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 17 de 1970, corresponde conocer: ‘de los estatutos del trabajador público y particular; salarios; organizaciones sindicales; cooperativas y sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; carrera administrativa; servicio civil; acción comunal’.

“El autor de la ponencia para primer debate introduce sustanciales modificaciones al proyecto de ley, entre ella la del cambio del nombre del organismo administrativo, ‘para dar creación (según sus palabras) a la nueva entidad ‘Superintendencia del Subsidio Familiar’, agregándole que ‘como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo’, especificaciones éstas que no contenía el proyecto presentado por el gobierno, y que han dado lugar a que el demandante considere que se varió la naturaleza de la entidad creada, convirtiéndola en establecimiento público, por lo cual afirma que su trámite ha debido hacerse no en las comisiones séptimas sino en las comisiones octavas, por ser propio de éstas ‘conocer en primer debate de los proyectos de ley que creen, supriman, reformen y organicen establecimientos públicos’, según lo determinado por la ley.

“Segunda. El cargo único que se formula en la demanda es el de que, al no haber sido tramitado el proyecto de ley en referencia en las comisiones constitucionales del Congreso, que son competentes *ratione materiae*, resultó lesionado el ordinal 2° del artículo 18 del Acto legislativo número 1 de 1979 o el ordinal 2° del artículo 15 del Acto legislativo número 1 de 1968, según que se decida hacer la confrontación con éste o con aquél, teniendo en cuenta que el primero fue declarado inexecutable.

“Sobre tal particular, la Corte estima que la norma que ha de tomarse en consideración es la del Acto legislativo número 1 de 1979, no obstante su inexecutable, porque se trata de asunto de procedimiento, el cual debía realizarse ajustándose a las normas vigentes en el momento de su tramitación. Cosa distinta ocurre cuando se trata de aplicación de normas diferentes, de contenido sustancial, pues en tal caso la confrontación correcta ha de realizarse con las disposiciones constitucionales que rijan en la oportunidad de la decisión, fenómeno que da lugar a lo que la doctrina distingue como constitucionalidad o inconstitucionalidad sobrevinientes. La aclaración es pertinente, no obstante que, en el presente caso, una y otra normas constitucionales, la del artículo 18 del Acto legislativo número 1 de 1979 y la del artículo 15 del Acto legislativo número 1 de 1968, son idénticas en la parte correspondiente; ningún proyecto será ley ‘sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara’, salvo excepciones que no vienen al caso.

“Tercera. Ciertamente es que las modificaciones hechas por el ponente del Senado al proyecto original del gobierno, le introdujeron reformas sustanciales, empezando por el cambio

Como consecuencia de lo anterior encuentra la Corte que, previstos los ministerios y los departamentos administrativos, como instituciones ordinarias de la administración pública en el artículo 76-9 de la Constitución, no resultaba por tanto ni técnico ni conveniente, contemplar expresamente en su texto organismos especiales o secundarios, engastados como ya se dijo, por su organización y las funciones a ellos atribuidas, dentro de las ya citadas instituciones principales u ordinarias.

Determinada en esta forma la verdadera naturaleza de las unidades administrativas especiales, lo mismo que su ubicación en la estructura general de la administración nacional, la actividad del ejecutivo en el presente caso no desbordó en ningún momento las facultades a él trasladadas por el Congreso.

El Congreso en consecuencia, dentro de sus atribuciones o el Presidente de la República supuestas las facultades extraordinarias otorgadas por el primero, pueden crear, sin que ello conlleve agravio alguno de la Constitución, las tantas veces citadas unidades administrativas especiales”<sup>23</sup>.

Demandada la inconstitucionalidad de la Ley 25 de 1981, que creó la Superintendencia de Subsidio Familiar<sup>24</sup>, mediante la sentencia 32 del 27 de mayo de 1982, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor CARLOS MEDELLÍN, aceptó que además de lo previsto en los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Constitución Política, el legislador sí tenía competencia para crear otra clase de organismos o entidades públicas como las superintendencias o las unidades administrativas especiales, que eran de creación legal, pero con sujeción a lo previsto en el decreto Ley 1050 de 1968. Dijo entonces la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

---

23 Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, sentencia 16 de abril 28 de 1981, MP Dr. RICARDO MEDINA MOYANO, salvamento de voto del magistrado CARLOS MEDELLÍN, actor: ALFONSO CHARRIA ANGULO, notitia acusada: inciso 3° del artículo 1° del decreto extraordinario 1050 de 1968, *Gaceta Judicial* 2405, págs. 112 y 113.

24 Para comprender este tema, aquí debe tenerse en cuenta a manera de antecedente, que en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5 de 1977, el gobierno nacional expidió el decreto ley 1659 de 1978, mediante el cual se determinó que, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el origen de sus recursos la Superintendencia de Notariado y Registro continuaría funcionando como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo; su régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos sería el mismo que regía para los establecimientos públicos y su patrimonio estaría constituido por: a) Los bienes que a cualquier título hubiera adquirido o adquiriera; b) Las sumas que los notarios recaudaran de los usuarios, con destino a la Superintendencia; c) Los ingresos de las oficinas de registro de instrumentos públicos; y, d) Las sumas que por cualquier otro concepto ingresaran a la Superintendencia. El superintendente de Notariado y Registro sería el representante legal del organismo. Con base en este antecedente, la Ley 25 de 1981, creó la Superintendencia de Subsidio Familiar, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, cuya organización y funcionamiento se someterían a las normas de la citada ley. El superintendente de Subsidio Familiar sería el representante legal de la Superintendencia.

de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidas al régimen administrativo ordinario'.

Debe igualmente observarse que el siguiente inciso concluye ordenando que:

'Como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal, y con representantes de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley o el gobierno determinen. En el acto de constitución se indicará a cuál de los entes administrativos ordinarios quedarán adscritos tales organismos'.

3. De conformidad con lo anterior se tiene, que las características fundamentales de las aludidas unidades administrativas especiales, son las siguientes:

- a) Requieren para su creación previa autorización legal;
- b) Tienen como finalidad la atención de programas propios ordinariamente de un ministerio o un departamento administrativo;
- c) Los programas anteriores en razón de su naturaleza y de los recursos utilizados por ellos, deben estar sometidos a un régimen administrativo especial; y,
- d) El acto que las cree debe determinar los entes administrativos ordinarios de los cuales harán parte.

Es conveniente tener en cuenta que, la adscripción y la vinculación en el contexto actual de la doctrina administrativa, expresiones empleadas en varias oportunidades por el citado artículo 1° del decreto 1050 de 1968, destacan el hecho de que ciertos entes administrativos deben estar unidos por una especie de eslabón indispensable, con los órganos principales de la administración, lo cual evidencia la preocupación del legislador, a fin de evitar la existencia de entidades independientes, sometiéndolas siempre a la estructura fundamental ya mencionada y dándose a ésta por lo tanto una vertebración sólida y coherente. De este mismo criterio es dable deducir que la creación de las unidades administrativas especiales como partes, como verdaderas dependencias de un ministerio o de un departamento administrativo, se concibió con el propósito de evitar en el futuro la existencia de piezas sueltas dentro del engranaje de la administración y cuya actividad corresponde a las necesidades sobrevivientes dentro de la problemática que debe afrontar dinámicamente la administración moderna.

Lo anterior permite concluir en forma diáfana que las unidades administrativas especiales, tanto desde el punto de vista de las funciones a ellas atribuidas, como desde el punto de vista de su organización y régimen, forman parte de la estructura, bien de los ministerios, ora de los departamentos administrativos, en calidad de simples dependencias. Las entidades cuestionadas, no están pues ni adscritas ni vinculadas a la administración central, son la administración misma.

constituidos a su turno, por los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales o comerciales del Estado, previstos todos ellos en los ordinales noveno y décimo del artículo 76 de la Carta Fundamental.

“2° Estos organismos previstos por la Constitución, se complementan hoy por las superintendencias y por los llamados fondos rotatorios o simplemente fondos, y finalmente por las unidades administrativas especiales, dentro de la estructuración final adoptada por la citada reforma administrativa de mil novecientos sesenta y ocho, la cual como es bien sabido, tuvo su origen en la Ley 65 de 1967, cuyo artículo 1° otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias a fin de:

‘Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales, y acordar autonomía y descentralizar el funcionamiento de las oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines.’

En desarrollo de tales facultades se dictaron, entre otros, el decreto 1050 de 1968, por el cual se adoptaron ‘normas generales para la organización y el funcionamiento de la administración nacional’, con el propósito consiguiente de ‘lograr la ordenación racional de los distintos servicios y preservar su unidad técnica’, según reza el único considerando del mismo.

Fue así como el artículo primero de este decreto dispuso lo siguiente:

‘Artículo 1° De la integración de la rama ejecutiva. La Rama Ejecutiva del Poder Público, en lo nacional, se integra con los siguientes organismos:

- a) Presidencia de la República
- b) ministerios y departamentos administrativos
- c) superintendencias, y
- d) establecimientos públicos

La Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos son los órganos principales de la administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la dirección y control de aquellos’.

“Y, como aspecto novedoso, que venía a satisfacer necesidades registradas por la administración, las cuales por lo menos en parte se habían cristalizado en la existencia de las superintendencias y de los fondos, el tercer inciso del citado artículo contempló otra entidad, a la cual se le dio el nombre de Unidad Administrativa Especial. El texto del inciso mencionado ciertamente dispone:

‘Además, el gobierno, previa autorización legal podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente

magistrado Dr. EUSTORGIO SARRIA, se refirió a los llamados estatutos básicos y reiteró lo hasta ese momento dicho, en los siguientes términos:

“El artículo 76, ordinales 9 y 10 de la Constitución, señala como atribuciones del Congreso, que ejerce por medio de ley, las de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de los órganos propios de ella, como lo son los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos, y en relación con éstos últimos, expedir sus estatutos básicos, o sea aquellos que definen su naturaleza jurídica, origen, estructura interna, funciones y régimen de vinculación y prestaciones de las personas que las cumplen, y competencias.

Y así como es obvio, dichos estatutos básicos deben contemplar los múltiples aspectos de orden económico y social propios de cada establecimiento público. Sobre todo en cuanto al régimen de los funcionarios o agentes públicos vinculados a él, con el propósito de que el fin del servicio se cumpla con eficiencia y a satisfacción plena de los usuarios en particular y de la colectividad en general, teniendo en cuenta, a la vez, la naturaleza de la actividad y el rango ocupacional de quienes la desempeñan”.

En vigencia de la reforma constitucional adoptada por el Acto legislativo n° 1 de 1979, al declarar exequible el inciso tercero del artículo 1° del decreto extraordinario 1050 de 1968, con la sentencia del 28 de abril de 1981, la Corte Suprema de Justicia - Sala Constitucional, con ponencia del magistrado Dr. RICARDO MEDINA MOYANO, al identificar las expresiones administración pública, administración nacional y rama ejecutiva, en los términos en ella contenidos con el objeto de avalar la creación y definición de otra clase o categoría de entidades públicas del orden nacional, esto es, las unidades administrativas especiales, hizo de nuevo un amplio análisis del contenido y el alcance de los decretos 1050 y 3130 de 1968, para precisar la validez de sus disposiciones, en los siguientes términos:

“1° La administración pública, cuya suprema autoridad dentro del sistema constitucional colombiano de marcada inclinación presidencialista es el Presidente de la República, proyecta su actividad, ora en forma centralizada, a través de dependencias directas, ya a través de organismos descentralizados, por servicios o regionalmente.

“En tales condiciones se evidencian en el orden aludido los fenómenos conocidos como la desconcentración y la descentralización del poder, en el marco de los cuales realiza el Estado moderno, la hipertrófica multiplicidad de funciones, que exige el cumplimiento de sus fines progresivos.

“La letra y el espíritu de tales reformas, apuntó dentro del citado propósito de modernización de la administración pública, a la estructuración de dos niveles de instituciones dentro de aquélla. De una parte, unos organismos e instituciones principales u ordinarios, constituidos por la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos; y, de otra, unos organismos secundarios o especiales,

del artículo 120 de la Carta esté condicionado a lo que sobre el particular dispongan las leyes básicas o cuadros sobre la materia”<sup>21</sup>.

Con sujeción a este marco normativo, la administración del Presidente ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN, procedió a hacer los ajustes en la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, la que también concluyó en la necesidad de racionalizar y reducir el tamaño del Estado y para lo cual, mediante la Ley 28 de 1974, le fueron conferidas facultades extraordinarias, por un año, con el objeto de modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones; dictar el estatuto administrativo y fiscal de las entonces intendencias y comisarías y establecer el régimen de los municipios y corregimientos que los integraban; señalar o crear el organismo o dependencia que se encargara de administrar las intendencias y comisarías, o crear corporaciones regionales que promovieran su fomento económico, social y cultural; dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que estaban a cargo de la nación; reestructurar administrativa y financieramente la empresa Puertos de Colombia; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado; regular el régimen de participación de la nación en las sociedades de economía mixta y dictar normas a las cuales hubiera de sujetarse el gobierno para la suscripción de acciones o enajenación de las mismas en dichas sociedades y para adquirir las que estuvieren en manos de particulares mediante compra directa o expropiación; dictar las normas que debieran observarse para que el gobierno pudiera señalar o modificar la adscripción o vinculación de las empresas descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos; modificar las normas sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas; y, modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que debieran cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada, teniendo en cuenta el valor y el objeto del contrato así como la naturaleza de la entidad que lo celebrara. Lamentablemente, el resultado de esta reforma no fue afortunado<sup>22</sup>.

Para mediados de la década de los años setenta, de nuevo, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en sentencia del 28 de octubre de 1976, con ponencia del

---

21 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 9 de mayo de 1974, norma acusada: numeral 1° del artículo 1° de la Ley 2ª de 1973, actor: MANUEL S. URUETA AYOLA, MP Dr. GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY.

22 Posteriormente, la Ley 3 de 1977, reorganizó el sector aeronáutico civil integrado por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, al tiempo que le confirió facultades extraordinarias al gobierno, por el término de ocho meses, para reorganizar dicho departamento. Asimismo, mediante la Ley 12 de 1977, se revistió al gobierno de facultades extraordinarias para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administraban.

Como puede observarse se trata de tres atribuciones diferentes y precisas, que tienen un denominador común consistente, en que suponen las reglas básicas para organizar la administración pública.

“Estableciendo una coordinación lógica con lo preceptuado en el artículo anterior, el 120-21 de la Carta otorga al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa facultad para crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del ministerio público, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos ‘con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9° del artículo 76’. La ley, pues, sienta las bases, el gobierno las desarrolla y adecua. Primeramente se fija por la ley la estructura de la administración y luego el gobierno señala los empleos que se requieran para hacerla eficaz y dinámica; en segundo lugar la ley fija las escalas salariales en las distintas categorías de la administración y luego el gobierno administra y maneja todo el personal administrativo dentro de dichos topes o límites sin exceder las correspondientes apropiaciones globales. En tercer lugar la ley señala el régimen general de prestaciones sociales de que deban disfrutar los trabajadores oficiales, y el gobierno, o la administración según el caso, hace los reconocimientos pertinentes según el cargo que desempeñen y la escala salarial en que estén incluidos. Se realiza en esta forma una coordinación y ajuste racional de competencias, de modo que el Congreso se limite a señalarle al gobierno las bases generales de la administración, y éste a desarrollarlas y ponerlas en funcionamiento mediante actos administrativos propios de su tarea. En tal forma el Congreso mantiene, como es necesario y lógico que sea, el poder soberano para señalar los órganos de mando de la administración, y el gobierno ejerce la suya para manejarla y administrarla conforme a las cambiantes necesidades de los tiempos, dentro de las bases que le han sido dadas.

Visto lo anterior, se hace preciso para resolver el caso concreto, determinar qué es la estructura de la administración, y por lo mismo, hasta dónde va en esta materia la atribución del Congreso. Ya se ha visto que en términos generales, y de acuerdo con el artículo 76-9, tal estructura está compuesta por los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos. Pero la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y sus funciones básicas, no sólo carecería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde. De consiguiente, determinar aquella estructura es no sólo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones. En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración, y el ejecutivo ha de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas. De ahí que fijada la estructura, o mejor, señalados sus órganos (ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos) compete al gobierno crear los cargos, distribuir el personal entre las dependencias creadas, asignar funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones, tal como se vio anteriormente. Se comprende entonces claramente por qué el ejercicio de las funciones que corresponden al Presidente de la República conforme al ordinal 21

la nación en las juntas directivas de estos establecimientos públicos y organismos descentralizados son agentes del Presidente de la República (art. 120, numerales 1° y 5°)” (sentencia de 20 de octubre de 1971)<sup>18</sup>.

Conforme a este marco normativo, constitucional y legal, al revisar la constitucionalidad del numeral 1° del artículo 1° de la Ley 2ª de 1973<sup>19</sup>, mediante sentencia del 9 de mayo de 1974, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, señaló en términos generales la composición y estructura de la administración nacional, entendida ésta —para los efectos previstos en el numeral 9° del artículo 76 de la entonces Constitución Política— como la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional<sup>20</sup>, vigente para el año de 1974, en los siguientes términos:

“Según las voces del artículo 76-9 de la Carta, corresponde al Congreso determinar, por medio de leyes, la estructura de la administración nacional. Dicha tarea se cumple mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, órganos señalados por la Carta como integrantes de aquella estructura. Y le compete también fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, y el régimen de las prestaciones sociales que a ellos corresponde.

---

18 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 25 de abril de 1974, MP Dr. LUIS SARMIENTO BUITRAGO, actor: FABIO RESTREPO ARTEAGA, norma acusada: inciso segundo del artículo 41 del decreto extraordinario 3130 de 1968, *Gaceta Judicial* nos. 2390-2391, págs. 333 a 334.

19 Dicho texto legal decía lo siguiente:

“Artículo 1° Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

1° Suprimir, fusionar y crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto”.

20 El 17 de marzo de 1977, la Corte Suprema de Justicia, al revisar la constitucionalidad parcial de los decretos 133 de 1976 “por el cual se reestructura el sector agropecuario” y 149 de 1976 “por el cual se suprime la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, se redistribuyen sus funciones y se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio”, con ponencia del magistrado Dr. LUIS SARMIENTO BUITRAGO, concluyó que la expresión administración nacional, es sinónimo de gobierno o rama ejecutiva del poder público, así: “La organización central del Estado dirigida por el Presidente de la República como ‘suprema autoridad administrativa’, se desarrolla mediante los ministerios y departamentos administrativos de los que son cabeza los ministros y los jefes de departamentos administrativos, como jefes superiores de la administración, según los denomina la propia Carta. Son también parte de la administración nacional los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, del orden nacional, como entidades descentralizadas, instituidas en la Constitución desde la reforma de 1968 (arts. 60-2). Desde este punto de vista administración nacional, es sinónimo de gobierno o rama ejecutiva del poder público en los términos del artículo 57 de la Carta cuando dice que: ‘El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamento administrativos ... constituyen el gobierno’. A estos organismos principales de la administración se adscriben o vinculan entidades descentralizadas, que cumplen las funciones que la ley les asigna con el grado de autonomía que ésta le señale”.

de estos organismos implican autoridad, desarrollan actividades del poder público y por esta razón tienen todos los privilegios y prerrogativas del Estado; son entidades que forman la estructura de la Administración Nacional (art. 76-9 CN).

“b) Las empresas industriales y comerciales del Estado, son también personas jurídicas creadas o autorizadas por la ley, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que el acto creador determine, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, pero de origen exclusivamente estatal; su régimen jurídico es, por consiguiente, de naturaleza mixta; los actos o hechos que implican funciones administrativas son de derecho público, y se sujetan al derecho administrativo; sus actividades como empresas se rigen por el derecho privado, especialmente por el derecho comercial (art. 461, C. de Comercio) y las personas adscritas a su servicio son trabajadores oficiales que se rigen por el derecho laboral, salvo las excepciones que los propios estatutos establezcan para actividades de dirección o confianza; y,

“c) Las sociedades de economía mixta son, igualmente, personas jurídicas como toda sociedad, creadas o autorizadas por la ley, constituidas bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de particulares, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado; salvo las excepciones que consagra la ley; caracterizan estas entidades los aportes del Estado y del capital privado. Cuando los aportes estatales en estas sociedades sean el 90% o más del capital social, su régimen será el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

“7. En síntesis, la administración nacional se estructura constitucionalmente con los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos como organismos esencialmente de derecho público y se amplía con las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, entidades regidas parcialmente por el derecho privado. Este ámbito de la administración nacional fue precisado por la Corte Suprema, así:

‘El constituyente de 1968 institucionalizó los establecimientos públicos y agregó nuevos organismos a la rama administrativa, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, atribuyendo funciones separadas al legislador y al ejecutivo a fin de armonizar la injerencia de cada uno de ellos en los nuevos organismos, así:

‘Corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos de estos establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado (art. 76, numerales 9 y 10).

‘Y el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales; los representantes de

cual fuere la denominación que se les dé, como institución, corporación, etc., son 'entidades descentralizadas', institucionalizadas por el artículo 60 de la Carta.

“3ª La descentralización administrativa es, pues, la transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, para cumplir una finalidad de interés general. Hay dos clases de descentralización: la territorial (departamentos, intendencias, comisarías y municipios o distritos municipales) y por servicio o funcional (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta). Se presenta también en la administración pública una especie de descentralización jerárquica o burocrática, a la que corresponde propiamente el nombre de desconcentración, que carece de los elementos distintivos de las entidades descentralizadas, principalmente de la personería jurídica.

“4ª Simultáneamente deben concurrir tres elementos esenciales para la existencia de un ente descentralizado:

a) La personería jurídica de derecho público que lo autorice para cumplir la función específica que le corresponda, con las facultades inherentes para adquirir derechos y contraer obligaciones; b) patrimonio independiente que le dé autonomía financiera para desarrollar la actividad que se le asigna, constituido total o parcialmente por bienes o fondos públicos, impuestos, tasas o contribuciones especiales o aportes diversos que haga el Estado, y c) autonomía administrativa que le permita gobernarse a sí misma, dentro de las facultades que le confieren los estatutos básicos que ordena la Carta.

“5ª Son, pues, las entidades descentralizadas, organismos de creación legal o autorizados por ésta, adscritos o vinculados a la administración pública, encaminados a satisfacer intereses de la comunidad, que se comprenden dentro de tres modalidades: a) establecimientos públicos, si tienen por finalidad atender funciones administrativas o prestar servicios públicos conforme a las reglas de derecho público, sin ánimo de lucro; b) empresas industriales o comerciales del Estado, cuando la actividad de tales organismos es de naturaleza industrial o comercial, con patrimonio íntegramente estatal, que se rigen tanto por el derecho público como por el privado, según la modalidad de la función o servicio (arts. 1º y 6º decreto 1050 de 1968); y, c) sociedades de economía mixta, cuando se proponen la explotación de una rama industrial o comercial o la prestación de un servicio público de igual naturaleza, con la intervención de personas de derecho público y privado y patrimonio también estatal y particular.

“6ª Se precisan las características de estas entidades:

“a) Los establecimientos públicos son, por consiguiente, personas jurídicas de derecho público, de creación legal, directa o indirecta, con autonomía administrativa y patrimonio del Estado en su integridad; sus actos y en especial los contratos deben sujetarse a la jurisdicción contencioso administrativa y las personas naturales a su servicio son empleados públicos, vinculados por una relación legal o reglamentaria, salvo las personas vinculadas por contrato de trabajo cuando los estatutos así lo determinen. Las funciones

grado de dependencia de unos con otros, distribución de labores y demás disposiciones atinentes al manejo de sus oficinas y dependencias. Tales reglamentaciones suelen llamarse con poca propiedad ‘estatutos’, expresión que así empleada resulta equívoca, susceptible de originar confusiones. Mejor sería llamar a estos documentos ‘reglamentos internos’, o como concesión al uso referido ‘estatutos internos’ o de organización interna’, los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros órganos o funcionarios, con arreglo a la ley o a los ‘estatutos básicos’ cuando éstos no los consignent. Pero debe destacarse que estos estatutos meramente internos, en ningún caso han de contener reglas de creación, capacidad, representación, formación del patrimonio y atribuciones esenciales de ciertas entidades, que la Constitución tiene atribuidas a la ley con el nombre varias veces mencionado de ‘estatutos básicos’.

Se distingue entre las ordenaciones consignadas en los ‘estatutos básicos’ de las entidades descentralizadas que es menester insertar en leyes (art. 76-10 CN) y los reglamentos internos.

Con arreglo a la jurisprudencia de la Corte, cuando la ley o un acto ejecutivo con fuerza legal habla de estatutos dictados por juntas directivas de un organismo autónomo debe entenderse que no se trata de los ‘estatutos básicos’ contemplados en el artículo 76-10 del código fundamental sino de medidas de naturaleza meramente interna referentes al funcionamiento de oficinas y dependencias de la respectiva entidad descentralizada. Lo contrario no se compagina con el estado actual de nuestro derecho, ya que los órganos de los establecimientos administrativos en cuanto a poderes de decisión o representación se rigen por su ley orgánica, es decir, por sus estatutos básicos. Sería aberrante que las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, según sus cambiantes conveniencias y criterios, pudiesen por sí y ante sí darse sus propias reglas de conducta y modificarlas en todo momento, aun con aprobación del gobierno. Si así fuere el artículo 76-10 de la Carta, sería letra muerta”.

Posteriormente, al revisar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 41 del decreto extraordinario 3130 de 1968, mediante sentencia del 25 de abril de 1974, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor LUIS SARMIENTO BUITRAGO, de manera categórica señaló que —como lo definía el epígrafe del citado decreto—, éste contenía el “estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional”, con los alcances que de él se inferían a saber:

“1ª El decreto 3130 de 1968 (diciembre 26), del que hace parte la norma acusada de inconstitucionalidad contiene ‘el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional’; sus normaciones excluyen, por definición, las entidades territoriales distintas del gobierno central y sus órganos de administración que tienen regulación constitucional y legal diferentes.

“2ª La actividad administrativa del Estado se ejerce directamente por el mismo Estado o por medio de órganos dotados de competencia, autonomía y personalidad propias; sea

Para agregar un poco de más confusión, pero en todo caso dentro de esta misma línea de pensamiento, al declarar exequible el artículo 45 del decreto ley 3130 de 1968, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1973, con ponencia del magistrado Dr. GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, identificó el concepto de ley orgánica con el de estatuto básico, pero referido al conjunto de normas de cada entidad pública del orden nacional creada por el legislador, el que a su vez distinguió o diferenció del reglamento o estatuto interno de cada entidad en particular.

Ello significa que conforme a lo dicho en esta sentencia, los decretos leyes 1050 y 3130 de 1968, no serían leyes orgánicas o estatutos básicos por no referirse a cada entidad particular, sino un conjunto de normas con fuerza de ley que contenían las bases generales o estatutos orgánicos generales de todas las entidades del sector central y del sector descentralizado, con sujeción a las cuales se debían expedir los estatutos básicos o leyes orgánicas de cada entidad pública en particular. En todo caso, se infirió que los citados decretos —por contener tales bases generales o estatutos orgánicos generales— sí tenían una jerarquía y ámbito superior de regulación<sup>17</sup>.

En sentencia del 20 de septiembre de 1973, con ponencia del magistrado Dr. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, reiteró lo dicho en las sentencias del 13 de diciembre de 1972 y del 27 de agosto de 1973, y al referirse a los estatutos básicos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado a que hacía referencia el numeral 10 del artículo 76 de la entonces Constitución Política, señaló lo siguiente:

“...se entiende por estatuto básico de los mismos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, el conjunto de reglas que determina su denominación, su sede, las actividades que han de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes o futuros, los órganos al través de los cuales tienen que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos, etc. Naturalmente, es indicado hacer esta descripción en el mismo acto legal que los crea, para certeza de quienes traten con estos entes jurídicos. Las normas básicas son inherentes a la constitución de las personas administrativas.

A estas normas que de manera primordial gobiernan actuaciones frente a terceros, ha de sujetarse también, indudablemente, la reglamentación del funcionamiento interno de las entidades descentralizadas, esto es, la nomenclatura de sus funcionarios y empleados,

---

<sup>17</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 27 de agosto de 1973, MP GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, actor: JOSÉ A. PEDRAZA PICÓN, norma acusada: arts. 45 del decreto 3130 de 1968.

bajo la orientación y control del Presidente de la República y de los ministros del Despacho, en el orden nacional”<sup>15</sup>.

Empero, adoptando esta vez un criterio muy restringido, en la sentencia del 13 de diciembre de 1972, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado Dr. EUSTORGIO SARRIA, al declarar la inexecutable del artículo 38 del decreto 3130 de 1968, precisó que el ordinal 9 del artículo 76 de la entonces vigentes Constitución Política comprendía tres atribuciones legislativas distintas, siendo una de ellas la de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, por una parte y, por la otra, que de igual modo, el ordinal 10 del artículo 76, comprendía tres atribuciones legislativas independientes, siendo una de ellas la de expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.

En esta sentencia, dijo la Corte Suprema de Justicia,

“Estatuto básico, conforme a lo previsto en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencia de la respectiva entidad”<sup>16</sup>.

En otros términos, que cada ley que define la naturaleza orgánica de cada entidad, su estructura, sus funciones y su competencia sería, a juicio de la Corte Suprema de Justicia, un estatuto básico.

Por lo dicho en esta sentencia, surgió la necesidad de distinguir entre el concepto de estatuto general básico —tipo ley orgánica— como el contenido en los decretos leyes 1050 y 3130 de 1968, que se refería al tratamiento general de la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, a la tipología y nomenclatura de sus instituciones —con o sin personería jurídica— a sus fines y funciones generales y a la estructura uniforme de todas ellas, y el concepto concreto de estatuto básico —tipo ley ordinaria— que se refería a cada entidad pública en particular, a su naturaleza jurídica y régimen jurídico aplicable, a sus fines, a sus funciones y a su estructura, para efectos de su creación o reorganización.

---

15 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de octubre 20 de 1971, MP Dr. LUIS SARMIENTO BUITRAGO, actor: CÉSAR CASTRO PERDOMO, norma acusada: letra c) del artículo 8 del decreto extraordinario 912 de 1968, *Gaceta Judicial*, nos. 2340, 2341 y 2342, págs. 439 y 440.

16 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 13 de diciembre de 1972, MP Dr. EUSTORGIO SARRIA, actor: JOSÉ A. PEDRAZA PICÓN, norma acusada: artículo 38 del decreto Ley 3130 de 1968.

creación de entidades públicas del orden nacional, la Corte Suprema de Justicia distinguió entre una ley normativa que organiza mediante la cual se determina la estructura de la administración nacional en general y una norma particular que son sujeción a ésta reglamenta la creación concreta de una superintendencia, a la cual se le atribuyen una misión y funciones concretas y una estructura para cumplirlas.

Así se entendía que hubiera una norma orgánica como la entonces prevista en el artículo 4° del decreto ley 1050 de 1968, y un conjunto de leyes o normas con fuerza de ley que hubieran creado o reorganizado, con sujeción a lo previsto en la citada disposición legal, a las superintendencias Bancaria, de Sociedades, de Cambios, de Industria y Comercio, de Notariado y Registro, de Cooperativas, etc.

Posteriormente, refiriéndose justamente a las precisiones normativas hechas por los decretos 1050 y 3130 de 1968, mediante sentencia del 20 de octubre de 1971, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado Dr. LUIS SARMIENTO BUITRAGO, señaló lo siguiente:

“1. La administración pública cuya suprema autoridad es, constitucionalmente, el Presidente de la República, se desarrolla una vez a través de dependencias directas o sea en forma centralizada y otras indirectamente, con organismos descentralizados, regionalmente o por servicios; se opera así el fenómeno de la ‘descentralización de poder’ para facilitar y permitir el cumplimiento de las funciones que la complejidad del Estado moderno acumula diariamente sobre la administración.

“Esta descentralización ya había sido aceptada en la jurisprudencia nacional y en la doctrina administrativa con base en el artículo 23 del Acto legislativo número 1 de 1936, que distinguió para efecto de percibir más de una asignación entre Tesoro Público y empresas e instituciones en que tuviese parte principal el Estado.

“Sobre esa elaboración jurisprudencial, la ley reorganizó las diferentes dependencias de la administración nacional, integrando la Rama Ejecutiva del Poder Público con los siguientes organismos: a) Presidencia de la República; b) ministerios y departamentos administrativos; c) superintendencias, y d) establecimientos públicos; y, agregó:

‘La Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos son los organismos principales de la administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquéllos’, normas éstas contenidas en el decreto 1050 de 1968 (julio 5) (arts. 1°) que racionalizó el funcionamiento de la administración pública, concebido ya con la orientación de la reforma constitucional del mismo año.

“Son pues los establecimientos públicos y las empresas en que tenga parte el Estado la forma más frecuente de la descentralización y cuya finalidad es la prestación de los servicios públicos, los que hacen parte de la administración y que cumplen sus funciones

otros que aquellos que definían la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de las respectivas entidades.

Para distinguir una y otra clase de disposiciones, véase el tratamiento dado por la jurisprudencia constitucional acerca del contenido y alcance de una norma general básica de la administración, como la contenida, a manera de ejemplo, en el artículo 4° del decreto ley 1050 de 1968, que definía las superintendencias

En efecto, en sentencia del 22 de enero de 1970, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, con ponencia del magistrado doctor JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, al declarar exequible el artículo 4° del decreto ley 1050 de 1968, mediante el cual se definió la naturaleza jurídica, fines, funciones y ubicación de las superintendencias en la estructura del Estado, señaló que

“...hay que tener presente que dicha disposición fue dictada oportunamente, en concordancia con precisas facultades conferidas al Presidente por la Ley 65 de 1967, y que es propio de la ley, y por ende, de un decreto ley, ‘determinar la estructura de la administración nacional’ de acuerdo con el numeral 9° del artículo 76 de la Constitución. Por medio del artículo acusado no se hace sino establecer e indicar un organismo integrante de ‘la estructura de la administración nacional’, con lo cual se atiende estrictamente a la letra y al espíritu de la disposición constitucional citada. El artículo 4° únicamente determina un elemento constitutivo de ‘la estructura de la administración nacional’, cuya efectiva institución y competencia quedan dependientes de reglamentación ulterior”<sup>14</sup>.

Como quiera que el decreto ley 1050 de 1968, se limitó a señalar las características esenciales de las superintendencias en general y a determinar su ubicación y pertenencia en la estructura de la administración nacional como una categoría o tipología de entidades públicas sin señalar cuáles eran o serían tales superintendencias en particular, con la indicación de las funciones y estructura de cada una de ellas, es por lo que la Corte Suprema de Justicia, en la citada sentencia, declaró ajustada a la Constitución la voluntad del legislador consistente en determinar la estructura de la administración nacional con esta clase de entidades.

Pero al señalar la Corte que la definición de cada Superintendencia —lo cual implica su creación, la definición de sus funciones en particular y la determinación de su estructura para cumplirlas—, dependería de reglamentación posterior, la cual en todo caso correspondería expedir al legislador porque sólo a éste compete la

---

14 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 22 de enero de 1970, MP Dr. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA, revisión de constitucionalidad del artículo 4 del decreto Ley 1050 de 1968.

en los citados decretos 1050 y 3130 de 1968, entre los cuales se destacan los que reorganizaron la Presidencia de la República y todos los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias y los que a cambio de fusionar o suprimir entidades públicas, crearon nuevos organismos<sup>11, 12</sup>.

Asimismo procedió la siguiente administración del presidente MISAEL PASTRANA BORRERO, puesto que ella concluyó que la reforma administrativa anterior no había sido suficiente y por ello solicitó y obtuvo otras facultades extraordinarias, por el término de un año, conferidas por la Ley 2° del 27 de marzo de 1973, para revisar la organización administrativa nacional, en ejercicio de las cuales podría suprimir, fusionar o crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quedara reducido a los que fueran estrictamente indispensables y, para modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la administración central y descentralizada. En igual sentido procedió en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por Ley 9° de 1973, —por el término de dos años, para reorganizar el Sistema Nacional de Salud y el Ministerio de Salud Pública y, por supuesto, para suprimir, fusionar, sustituir o reformar las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Salud Pública y transferir a otros organismos del Estado las actividades no específicas del sector salud y determinar la organización y el régimen de funcionamiento de los servicios seccionales de salud<sup>13</sup>.

En segundo lugar, conforme a lo previsto en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 constitucional, dijo la Corte Suprema de Justicia, estatutos básicos no podían ser

---

11 Tales como: la Junta Nacional de Tarifas de Servicios públicos, la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, el Instituto Colombiano de Cultura COLCULTURA, el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte COLDEPORTES, la Empresa Colombiana de Minas ECOMINAS, la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, el Fondo Nacional de Ahorro, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional del Trabajo, el Fondo Aeronáutico Nacional, la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior INCOMEX, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares ICCE, el Consejo Nacional de Cultura, el Consejo Nacional de Rehabilitación y el Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud.

12 Aquí surgió una tendencia interesante pero perversa: cada vez que se otorgan facultades para suprimir o fusionar entidades públicas con el objeto de reducir el tamaño del Estado y racionalizar el gasto público, con motivo del ejercicio de las mismas, se termina duplicando la estructura estatal y aumentando en la misma proporción los gastos de funcionamiento.

13 Por separado, la Ley 13 de 1973, creó la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge; la Ley 15 de 1973, creó el Fondo Nacional de Inversiones; la Ley 19 de 1973, creó la Intendencia de Casanare y la Ley 29 de 1973, creó el Fondo Nacional de Notariado.

y se complementaron los principios consignados en el decreto 1050 del 5 de julio de 1968. Para tal efecto se hizo en él la definición y la clasificación de las entidades descentralizadas, haciéndose hincapié que sólo serían de tres clases a saber: establecimientos públicos, empresas industriales y/o comerciales y sociedades de economía mixta; se precisaron sus funciones y la tutela gubernamental; se reguló la dirección y estructura de las mismas; el régimen de incompatibilidades de sus directivos; el régimen jurídico de los actos y contratos; el manejo de sus bienes; el estatuto de su personal; el control fiscal; y, las demás disposiciones necesarias para la clasificación y adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas.

De esta manera, tales decretos 1050 y 3130 de 1968, fueron considerados por muchos años como los estatutos orgánicos o generales básicos tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y sin lugar a dudas sirvieron para ordenar su estructura.

### **III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NATURALEZA DE ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DADO A LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968**

Hay que decir que a partir de 1969, se empezó a generar cierta confusión por la indistinta utilización de las expresiones estatutos generales básicos de la administración, estatutos básicos y estatutos internos, lo cual obligó a la jurisprudencia constitucional a tratar de aclararlos.

En primer lugar, la jurisprudencia constitucional asimiló el Estatuto General Básico a una Ley orgánica, razón por la cual siempre se consideró que tanto el decreto 1050 como el decreto 3130 de 1968, eran las normas orgánicas con sujeción a las cuales el Congreso de la República o el gobierno nacional, en ejercicio de competencias de carácter legislativo, ordinarias o extraordinarias, respectivamente, deberían sujetarse para la creación, fusión, supresión, transformación u organización de las entidades tanto del sector central como del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. Así se construyó la tesis conforme a la cual los decretos 1050 y 3130 de 1968, constituían los estatutos generales básicos de la administración nacional.

Por ello, una vez expedidos tales decretos 1050 y 3130 de 1968, fue que a partir de 1968, el gobierno nacional pudo hacer uso de las demás facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967 y procedió a expedir cerca de 150 decretos con el objeto de adecuar la estructura de la administración nacional al nuevo régimen constitucional contenido en el Acto legislativo n° 1 de 1968 y a las normas previstas

No obstante lo anterior, durante la discusión en segunda vuelta del proyecto que luego se convirtió en el Acto legislativo n° 1 de 1968, se decidió no otorgarle al Congreso de la República la facultad constitucional para expedir un estatuto básico que regulara toda la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional o al menos del sector central, al cual debiera sujetarse el mismo Congreso para expedir las leyes que crearan, suprimieran, fusionaran y transformaran entidades pertenecientes a dicho sector, o que determinarían sus fines y funciones o fijara o modificara su estructura orgánica.

En cambio, durante el trámite en segunda vuelta del mismo proyecto, sí se decidió conferirle al Congreso la facultad constitucional para expedir el o los estatutos básicos que regularan el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional al cual debiera sujetarse el mismo Congreso de la República y el gobierno nacional para expedir las leyes que crearan o autorizaran la creación, supresión, fusión, escisión o transformación de las pertenecientes a dicho sector, esto es —en esa época—, las corporaciones autónomas regionales, los otros establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y/o comerciales del Estado.

En consecuencia, el Acto legislativo n° 1 de 1968 le atribuyó al Congreso de la República la facultad para, por una parte, determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales (arts. 76, num 9); y, por la otra, expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado (arts. 76, num. 10). Por su parte, esa misma reforma constitucional facultó al gobierno nacional para crear, fusionar y suprimir los cargos que demandara el funcionamiento de la administración (arts. 120 num 21).

Una vez que fue aprobado y entró en vigencia el Acto legislativo n° 1 de 1968, en desarrollo de los preceptos contenidos en el denominado Estatuto General Básico de la Administración Nacional contenido en el decreto 1050 del 5 de julio de 1968, y con el objeto de lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, el 26 de diciembre de 1968, el gobierno nacional expidió el decreto 3130 de ese año “por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional”.

En dicho decreto se precisaron las normas generales que debían guiar la organización y funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional

lado los establecimientos descentralizados y las empresas del Estado. Hay que señalar normas precisas para estas instituciones en cuanto a creación de empleos, y en lo referente a asignaciones y prestaciones sociales, con el ánimo de hacer más orgánica la administración pública, sin diferencias injustas entre sus entidades varias”<sup>10</sup>.

Tales facultades de carácter legislativo le fueron conferidas al gobierno nacional por las Ley 62 de 1967, para reorganizar el Ministerio de Relaciones Exteriores y el servicio diplomático y consular y, por la Ley 65 del mismo año, para reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República; reorganizar la administración fiscal; reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión de Servicio Civil; suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requirieran para el mejor cumplimiento de sus fines.

## **II. LA EXPEDICIÓN DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968 COMO ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL**

Empero, cuando aún no se había iniciado siquiera el trámite en segunda vuelta del proyecto que luego se convertiría en el Acto legislativo n° 1 de 1968, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 65 de 1967 y conforme a los objetivos por ella trazados y para lograr la ordenación racional de los distintos servicios y preservar su uniformidad técnica, el 5 de julio de 1968 el gobierno nacional expidió el decreto 1050, por medio del cual se dictaron las normas generales que debían orientar la reorganización y el funcionamiento de las diferentes dependencias de la administración nacional.

Con dicho decreto se definió la integración y funciones de la administración nacional, se dictaron las normas para la organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos, las normas para la organización y funcionamiento de los organismos descentralizados y las normas para la descentralización de los servicios.

De manera complementaria, con la expedición el 19 de septiembre de 1968, del decreto 2400 de ese año, se modificaron las normas que regulaban la administración del personal civil.

---

10 Exposición de Motivos del Proyecto de ley 165 de 1967, el cual, aprobado por el Congreso se convirtió en la Ley 65 de 1967.

A juicio del gobierno nacional, autor de la iniciativa, tales estatutos generales serían un conjunto de normas legales que regularían íntegramente la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional; la tipología o nomenclatura de las entidades que la conformarían; los fines, funciones generales y estructura orgánica de cada una de las categorías de entidades y el régimen jurídico aplicable a sus actos, contratos y servidores. A todo ese conjunto normativo, debería sujetarse el legislador —ordinario, extraordinario o excepcional—, al dictar las leyes o decretos con fuerza de ley, respectivamente, para, en cada caso, crear, suprimir, fusionar, transformar o escindir entidades del sector central o entidades con personalidad jurídica del sector descentralizado. En suma, tales estatutos básicos serían un conjunto de normas orgánicas o normativas con sujeción a las cuales el legislador —ordinario o extraordinario— determinaría de manera concreta la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

Mientras se tramitaba la reforma constitucional<sup>9</sup>, al finalizar la legislatura ordinaria de 1967, el presidente CARLOS LLERAS RESTREPO solicitó de una vez facultades extraordinarias al Congreso de la República para ir preparando y ojalá expidiendo tales estatutos generales básicos o normas orgánicas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Se hace urgente un estudio sistemático y completo de la administración pública, que teniendo en cuenta las finalidades propias del Estado, analice la situación actual y recomiende las soluciones necesarias para que el gobierno pueda cumplir la misión a él encomendada. La reforma ordenada por la Ley 19 de 1958, y desarrollada por los decretos leyes que en ella tuvieron su origen, consagró principios de racionalización administrativa de indiscutible valor, pero su ejecución a través de estos años indican la necesidad de revisar ciertas facultades y mecanismos del Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del mismo.

(...)

“Para nadie es un misterio que nuestra administración ha crecido casi por un proceso de agregación, es decir que a medida que las necesidades surgen se crea el organismo adicional o se amplía el radio de acción de los existentes sin una visión de conjunto que permita una delimitación precisa de funciones y atributos. Así han proliferado instituciones numerosas, que muchas veces duplican esfuerzos ya que cubren casi los mismos campos, lo que implica un desperdicio de recursos. Se han creado así dos burocracias paralelas, ya casi iguales en número de funcionarios, por un lado la administración central constituida por los ministerios y sus dependencias, y por el otro

---

<sup>9</sup> Que en esa época requería la aprobación de un proyecto de acto legislativo en dos legislaturas ordinarias y sucesivas, cada una de las cuales se cumplía en un año entre el 20 de julio y el 16 de diciembre.

entidades técnicas del gobierno, presentara en el año de 1963, recomendaciones que el gobierno quedó facultado para poner en práctica hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, sobre los siguientes aspectos: eliminación de la posible duplicidad de funciones en las distintas ramas de la administración pública y en los distintos niveles, nacional, departamental y municipal; eliminar la duplicidad de cargos, y fusionar y suprimir los que resultaren excesivos, mediante la revisión de la nómina, con el objeto de corregir desequilibrios; y, establecer un escalafón de salarios para toda la administración pública y los establecimientos descentralizados.

Asimismo, con el fin de buscar una adecuada estabilidad fiscal y reducir los gastos de funcionamiento de las entidades y dependencias nacionales, inclusive de los establecimientos públicos y los institutos descentralizados y autónomos, y sin suprimir el servicio civil ni la carrera administrativa, la Ley 21 de 1963, también revistió de facultades extraordinarias al gobierno nacional para coordinar las estructuras y funciones y modificar los métodos, procedimientos y organización de dichas entidades, dependencias, establecimientos e institutos, con el fin de eliminar las duplicaciones de funciones que existían, adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio; suprimir o refundir los cargos que no fueren necesarios y fusionar o suprimir dependencias cuando existiere duplicación de funciones o de servicios o cuando las conveniencias públicas así lo aconsejaren. Dicha ley creó la Junta Monetaria.

No obstante todo lo anterior, no se hizo uso adecuado de tales facultades y el proceso no marchó al ritmo deseado. Por ello, los resultados hasta 1966, no fueron nada satisfactorios y, por el contrario, para esta fecha, continuaba la duplicidad de funciones, el aparato del Estado crecía a un ritmo sorprendente en medio de un caos total, no se había logrado simplificar los trámites oficiales y reducir su costo y existían graves fallas en el régimen de nombramientos y ascensos dentro de las diferentes categorías de empleos. En síntesis, la reforma no había llegado, por uno u otro motivo.

En tal virtud, en 1967, el gobierno nacional propuso adelantar tanto una profunda reforma constitucional, así como una profunda reforma administrativa, con el objeto de “encuadernar” su estructura.

Para tal efecto, en el proyecto de reforma constitucional que el gobierno sometió a consideración del Congreso de la República en la legislatura de 1967, se propuso modificar los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la entonces Constitución Política con el objeto de prever la expedición de un estatuto general o básico para toda la administración o sendos estatutos generales básicos tanto para el sector central como para el sector descentralizado funcionalmente o por servicios del orden nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

caso, se estableció, la filiación política de los ciudadanos podría determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción<sup>8</sup>.

Con fundamento en él, se expidió la Ley 19 de 1958, que dispuso la reorganización de la administración pública la cual tendría por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establecieran por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que pudieran funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

Asimismo, al lado del Consejo de Ministros, la Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; organizó el sistema de servicio civil y dictó las normas básicas de carrera administrativa, al tiempo que creó la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina; el Departamento Administrativo de Servicio Civil; la Escuela Superior de Administración Pública; y, en el seno del Consejo de Estado, la Sala de Consulta y Servicio Civil; dictó normas sobre descentralización y tutela administrativa y, finalmente, con el objeto de coordinar los distintos servicios públicos, darles dirección adecuada y proveer a su más eficaz y económico funcionamiento, facultó al gobierno nacional hasta el 20 de julio de 1960, para reorganizar los ministerios, departamentos administrativos e institutos oficiales o semioficiales dotados de personería jurídica independiente, y para hacer entre ellos la distribución de los negocios según sus afinidades.

Con fundamento en tales facultades se creó la Secretaría de Organización e Inspección de la administración pública; se dictaron los estatutos generales —también llamados básicos— sobre desconcentración, procedimiento gubernativo, organización y carrera administrativa contenidos en los decretos 2703 y 2733 de 1959 y 550 y 1732 de 1960, y se reestructuraron algunas de las diferentes entidades de la administración nacional.

De manera complementaria, durante la administración del presidente GUILLERMO LEÓN VALENCIA y a iniciativa de su gobierno, el Congreso expidió la Ley 1ª de 1963, que creó la Comisión Coordinadora de la administración pública, institutos descentralizados y corporaciones regionales para que, con la asesoría de las

---

8 También dispuso que la ley organizaría la carrera judicial.

constitucional y democrático generado con motivo de los hechos políticos acaecidos en el quinquenio de 1953 a 1958, lo impidieron. El nuevo gobierno creó la Comisión Nacional para la Reforma de la administración pública, pero sus conclusiones no fueron aplicadas.

A su vez, la Misión “Economía y humanismo” dirigida por el RP LOUIS JOSEPH LEBRET, en el informe rendido al gobierno<sup>6</sup>, señaló que:

“Al observar la administración pública colombiana, lo primero que impresiona es la multiplicidad de organismos que suelen llamarse ‘institutos’, y que en otros países se llaman ‘direcciones’ o ‘servicios’ de los ministerios. Estos organismos más o menos autónomos, se han revelado necesarios para compensar los inconvenientes de los cambios demasiado frecuentes de los ministros, que provocan *ipso facto* importantes movimientos de personal...”<sup>7</sup>.

En tal virtud, esta Misión indicó la necesidad de reconsiderar la estructura gubernamental para que la coordinación entre los diversos ministerios y entre los ministerios y los organismos autónomos fuera apreciablemente mejorada, lo mismo que la estructura de cada ministerio. En general, la Misión señaló que la reforma administrativa debía considerarse como una condición imperativa del desarrollo coordinado, con el objeto de permitir obtener mayor objetividad en los esfuerzos administrativos, mayor eficacia en las intervenciones del poder público, mayor rendimiento de los diversos organismos públicos y semipúblicos. Ella abogó por la estabilidad del personal, especialmente del personal técnico, y propuso crear una escuela de administración que se inspirara en las experiencias extranjeras, con la obligación para los alumnos de consagrar un número definido de años al servicio público.

Camino al restablecimiento de la democracia y con ella del orden constitucional, el referendo/plebiscito del 1° de diciembre de 1957, empezó a sentar las bases para una reforma de la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En efecto, dicho acto refrendatario o plebiscitario determinó que, en lo sucesivo, el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tuvieran la facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrían ejercerla sino dentro de las normas que expediera el Congreso de la República, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido. En ningún

6 La Misión comenzó sus trabajos en diciembre de 1954 y los terminó en junio de 1956. El Informe rendido se publicó en 1958, siendo Presidente de la República el doctor ALBERTO LLERAS CAMARGO.

7 Misión “Economía y humanismo”, estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia, Aedita, Editores Ltda., Bogotá, D.E., septiembre de 1958.

como de naturaleza cuasipública<sup>3</sup>. Igualmente existía una densa estructura administrativa territorial. En todos los niveles —nacional, departamental y municipal—, no había una delimitación clara de funciones y responsabilidades y mucho menos de relaciones entre sí.

Con el objeto de resolver esta problemática, como resultado de la Misión Económica auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en el mes de octubre de 1950, se constituyó la Misión de administración pública en Colombia<sup>4</sup> —la primera en su género en Sur América— encargada de estudiar la organización administrativa colombiana y de proponer las fórmulas que fueran más aconsejables.

Dicha Misión recomendó hacer una adecuada distribución de funciones entre ministerios con el objeto de eliminar las duplicidades existentes y racionalizar el trabajo administrativo. Asimismo, propuso una rigurosa limitación del número de entidades descentralizadas, eliminando un grupo considerable de ellas y fusionando otras con los ministerios que desempeñaban funciones conexas, todo con el propósito de reducir el número total de organismos colocados bajo la inmediata dependencia del ejecutivo y de realizar un más estrecho acercamiento al objetivo general de la organización administrativa consistente en reagrupar lo más posible organismos del gobierno con las finalidades generales a que estaban destinados<sup>5</sup>.

Durante los dos años siguientes, el gobierno trató de poner en práctica las recomendaciones de la Misión, pero lamentablemente el oscurantismo

- 
- 3 Figuraban, entre otros, el Banco de la República, el Banco Central Hipotecario, la Caja de Previsión Social de Empleados Nacionales, la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Auxilios Ramo Postal y Telegráfico, la Caja de Sueldos de Retiro del Ministerio de Guerra, la Caja de Vivienda Militar, la Caja de Protección de la Policía Nacional, la Caja de Previsión de la Contraloría, la Caja de Auxilio de la Imprenta Nacional, la Concesión Salinas, la Compañía Nacional de Petróleos, el Consejo Nacional de los Ferrocarriles Nacionales, la Prefectura de Control de Cambios, la Empresa Nacional de Navegación, la Empresa Nacional de Radiocomunicaciones, la Empresa Siderúrgica Paz de Río, el Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, el Fondo Nacional de Malariaología, el Fondo de Estabilización, el Fondo Nacional Cooperativo, el Fondo Nacional de Turismo, el Fondo de Fomento Económico, la Hidroeléctrica de Anchicayá, la Hidroeléctrica de Balsora, la Hidroeléctrica del Huila, la Central Hidroeléctrica de Lebrija, el Instituto de Fomento Municipal, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico, el Instituto de Fomento Algodonero, el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA), el Instituto de Crédito Territorial, la Universidad Nacional.
  - 4 El jefe de la Misión fue LAUCLIN CURIE y estaba constituida por funcionarios de la Oficina de Presupuesto, de la Comisión de Energía Atómica, del Servicio de Salud Pública, del *Bureau of Reclamation* del Departamento del Interior, de la zona del Canal del Panamá —entidades todas de los Estados Unidos—, y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, así como también por asesores particulares.
  - 5 Sobre el diagnóstico y las recomendaciones formuladas, véase el Informe de la Misión de administración pública intitulado “Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia”, entregado por el profesor LAUCLIN CURRIE, al Presidente de la República, doctor LAUREANO GÓMEZ, el 8 de marzo de 1951.

- Excesivo número de dependencias gubernamentales;
- Inadecuada distribución de funciones y responsabilidades;
- Falta de eficiencia de la organización para cumplir las funciones públicas;
- Existencia de la dirección y ejecución administrativa múltiple, a cambio de una responsabilidad ejecutiva claramente concentrada;
- Ausencia de dirección, supervisión y tutela sobre las entidades públicas semiautónomas pues se les consideraba como independientes del gobierno aunque estuvieren administrando los principales programas de carácter público;
- Falta de sistemas y prácticas apropiados para la preparación de programas y la dirección y el control de éstos;
- Existencia de engorrosos procedimientos de administración y de control; y,
- Ausencia de un sistema de servicio civil.

A su vez, en lo que hace relación con el sector descentralizado, se consideraba igualmente que había un excesivo número de corporaciones o empresas públicas para la ejecución de programas gubernamentales que tenían un carácter esencialmente comercial; no se había establecido una clara delimitación de su autoridad ni de su responsabilidad; sus sistemas de financiación no eran satisfactorios; los controles financieros y presupuestales eran deficientes y generalmente inadecuados; tenían atribuciones que interferían o colisionaban con las de los ministerios.

En general, se consideraba que la existencia de una vasta Rama del Poder Público que funcionaba dislocadamente, se había convertido en uno de los mayores obstáculos que impedían la organización eficiente de las actividades oficiales en Colombia.

Para esa época, en el orden nacional, además del Despacho Presidencial y del Consejo de Ministros, existían trece ministerios<sup>2</sup> y un conjunto de organismos administrativos semiautónomos, establecidos por fuera de ellos y considerados

---

2 gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Guerra, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Trabajo, Higiene, Comercio e Industrias, Educación, Minas y Petróleos, Correos y Telégrafos y Obras Públicas

**SUMARIO**

- I. ANTECEDENTES
- II. LA EXPEDICIÓN DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968 COMO ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
- III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NATURALEZA DE ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DADO A LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968
- IV. EL CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EL DESMONTE DE LA TEORÍA SOBRE LA NATURALEZA DE ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968
- V. EL DESMONTE DEFINITIVO DE LOS ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS
- VI. EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991
- VII. LA LEY 489 DE 1998 NO ES NI CONTIENE EL ESTATUTO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
- VIII. LA NECESIDAD DE EXPEDIR DE NUEVO LEYES O ESTATUTOS ORGÁNICOS PARA IMPRIMIRLE ORDEN A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA

**I. ANTECEDENTES**

Con anterioridad a 1950, la estructura de la administración pública constituía algo más que un caos y un absoluto desorden, a tal punto que no se sabía si una entidad u organismo pertenecía al sector central o al sector descentralizado y en algunos casos no se sabía si pertenecía al orden nacional o al orden territorial.

En general, la organización y administración del sector central del gobierno nacional adolecía de los siguientes problemas:

servicios y territorialmente, para lo cual será necesario adoptar las reglas básicas o leyes orgánicas que el país reclama.

**Palabras clave:** estructura del Estado, organización administrativa, Rama Ejecutiva del Poder Público.

### **ABSTRACT**

*In order to avoid the malfunction of Public Administration and to have an efficient form of organization of the Executive Branch, the Colombian Congress enacted in 1968 the so called estatutos orgánicos or basic rules that lasted until 1984. In that year, the constitutional jurisprudence pointed out that these rules were no more applicable by means of compel the lawmakers to determine the structure of Public Administration and to create Public Institutions either centralized or decentralized in the Executive Branch.*

*The consequence of this decision was gathered in the 1991 Colombian Constitution adopted a new regime of Public Administration disorganized that means that our country has lost in this particular item at least 40 years of development.*

*It is almost impossible to determine the size of the Colombian State due to the constant growing of Public Institutions that makes controlling and policing really hard. The chaos that tried to be solved between 1958 and 1968, especially with the Estatuto Orgánico in order to organize a Code, was again destroyed and buried by its repeal and then by the New Constitution, bringing back the chaos and the menace to the State because of the high costs of this multiplicity of Public Institutions.*

*Investment in social programs of the Colombian Government will be no possible if this problem continue unsolved.*

**Key words:** State Structure, Public Organization of the State. Executive Branch.

La consecuencia que se derivó de esta decisión judicial que luego recogió la Constitución Política de 1991, es que de nuevo Colombia adoptó un régimen de desorganización administrativa, lo cual nos demuestra que hemos perdido más de cuarenta años, los mismos que llevamos reestructurando la administración nacional hasta convertirse su ejercicio en otro deporte nacional.

El crecimiento desmesurado de entidades, organismos y dependencias de la administración ha generado en su atomización y ha conducido a que no se sepa cuál es el verdadero tamaño del Estado, lo cual dificulta su dirección y gobernabilidad.

El caos que se había tratado de resolver entre 1958 y 1968, especialmente con la expedición de los estatutos orgánicos de la administración nacional con el objeto de “encuadernarla”, al haber sido desmontados a partir de 1984 y sepultados con la Constitución de 1991, revivieron dicho caos, el cual amenaza con destruir al Estado en medio de su propia voracidad por lo altos costos que demanda su funcionamiento y su defectuoso funcionamiento.

Mientras de nuevo no se expidan las normas orgánicas que permitan “encuadernar” la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, fracasarán todos los intentos de reestructuración, como han fracasado rotundamente las reformas para las cuales se otorgaron facultades extraordinarias por la Ley 12 de 1986, el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, la Ley 346 de 1996, la Ley 489 de 1998 y recientemente la Ley 790 de 2002.

Tales fracasos le han costado al Estado colombiano, pero fundamentalmente al pueblo colombiano que las ha tenido que asumir, muchos billones de pesos en lo que va corrido entre 1958 y 2004, esto es, en 45 años en los cuales Colombia ha estado en proceso permanente de reformas sin ningún éxito, con la salvedad constatada en el presente estudio, mientras perduraron los estatutos orgánicos o generales básicos de la administración nacional en el período comprendido entre 1968 y 1983.

Corolario de todo lo anterior es que no será posible adelantar programas de inversión social si no se “encuaderna” de nuevo la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tanto en el sector central como en los niveles descentralizados funcionalmente, por

# **LAS NORMAS ORGÁNICAS O GENERALES BÁSICAS QUE “ENCUADERNARON” LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL A PARTIR DE 1968**

**Su incorporación al derecho colombiano  
a partir de 1968, su eliminación en la  
Constitución de 1991 y la necesidad de  
expedir las de nuevo para imprimirle orden  
a la organización administrativa colombiana**

*Jorge Enrique Ibáñez Najar<sup>1</sup>*

## **RESUMEN**

Con el objeto de impedir el defectuoso funcionamiento de la administración pública y en su lugar “encuadernar” la caótica organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público en términos de eficiencia, Colombia expidió en 1968, los llamados estatutos orgánicos o reglas básicas, las cuales estuvieron vigentes hasta 1984, año en el cual la jurisprudencia constitucional señaló que los mismos no tenían ninguna fuerza superior o poder vinculante que obligara al legislador a tener en cuenta sus normas en el momento de determinar la estructura de la administración nacional y crear entidades en los sectores central y descentralizado del nivel nacional de la citada Rama Ejecutiva del Poder Público.

*Fecha de recepción: 27 de mayo de 2004*

---

<sup>1</sup> Profesor investigador del Grupo de Investigación en Derecho Público “FORMAR” de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y del Grupo de Investigación en Derecho Público y Económico “CREAR” de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Integrante del Grupo de Investigación que ejecuta la Línea de Investigación sobre “Estructura del Estado” de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.