

CAMBIO DE OBJETIVOS, MODIFICACIÓN, TRASLADO Y SUPRESIÓN DE FUNCIONES DE ENTIDADES Y ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL EN PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN

Laura Ospina Mejía y Guillermo Sánchez Luque¹

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto analizar los alcances de las llamadas “facultades ordinarias” que tiene el Presidente de la República de Colombia, en procesos de reestructuración de la administración pública del orden nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 189-16 de la Constitución y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En una primera parte se expondrán las razones jurídicas de quienes estiman que estas facultades le permiten al Presidente desplegar una función normativa bastante amplia, hasta el punto de poder modificar por decreto la legislación que le sea contraria. En la segunda parte, serán expuestos los argumentos jurídicos de quienes consideran que dichas facultades, de conformidad con los mandatos constitucionales y legales, no son tan amplias y que, por lo mismo, hay determinados asuntos que sólo pueden ser definidos por ley.

Palabras clave: reestructuración de la administración pública nacional; facultades ordinarias del Presidente; leyes generales, cuadro o marco; deslegalización; flexibilidad; potestad reglamentaria ampliada; reglamentos legislativos.

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2003

1 Profesores de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

ABSTRACT

This article analyzes the reaches of the called “ordinary faculties” that the President of the Republic of Colombia has for the process of restructuration of national public administration, according to the article 189-16 of the Constitution and the article 54 of the law 489 of 1998. In the first part it will be exposed the juridical reasons of whose consider that these faculties let to the president performs a regulation function quite wide until the point that he can modify by decree the legislation. In the second part, it will be exposed the juridical arguments of those who consider that these faculties, according with the constitutional and legal mandate, aren't wide and for the same reasons, there are many issues what only can be treated by legislature.

Key words: *restructuration of national public administration; ordinary faculties of the president; general rules.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. SUFICIENCIA DE LAS FACULTADES ORDINARIAS
 - 1.1. El ámbito de la ley y de los decretos
 - 1.2. Justificación de la ampliación de la potestad normativa del gobierno
2. INSUFICIENCIA DE LAS FACULTADES ORDINARIAS
 - 2.1. Análisis desde la perspectiva constitucional
 - 2.2. Análisis desde la perspectiva legal

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La ausencia de una definición clara del alcance de los artículos 150, numeral 7, y 189, numeral 16, de la Constitución, así como del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, ha suscitado no pocas dificultades en el ámbito de interpretación jurídica, acompañadas de evidentes problemas prácticos. En efecto, dada la falta de una delimitación nítida en la distribución de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República en esta materia, no existe unidad de criterio frente al alcance real del artículo 54 de la Ley 489 y específicamente de las facultades

“ordinarias” atribuidas al Presidente en materia de reestructuración de entidades y organismos administrativos del orden nacional. Al respecto, debe señalarse que no se ha identificado claramente la naturaleza jurídica de los decretos expedidos por el gobierno en ejercicio de esa atribución, como tampoco se ha podido determinar si estos decretos tienen vocación o no para sustituir normas legales preexistentes que le sean contrarias. La jurisprudencia, como se verá más adelante, no ha ofrecido una definición uniforme en este punto.

Todos estos problemas se evidenciaron cuando el gobierno del Presidente PASTRANA decidió usar las atribuciones “permanentes u ordinarias” en materia de reestructuración, ante la declaratoria de inexecutable de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 489 de 1998, lo que trajo consigo la consecuente caída de gran mayoría de las disposiciones adoptadas en el proceso de reestructuración de la administración, adelantado en 1999².

En esa ocasión la Corte Constitucional declaró inexecutable buena parte de los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Tal declaratoria que se hizo en función de la protección del ámbito de competencia del legislador, paradójicamente, pareciera haber ampliado en la práctica el margen de acción del gobierno³.

En este contexto, el gobierno del presidente URIBE en un primer momento optó por solicitar al Congreso facultades extraordinarias para

“reassignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional”,

las cuales le fueron conferidas a través de la Ley 790 de 2002. Sin embargo, más adelante el gobierno planteó la posibilidad de acudir a las facultades “ordinarias” o “permanentes” a que alude el artículo 54 de la Ley 489, para trasladar funciones entre entidades u organismos administrativos del orden nacional.

2 Corte Constitucional, sentencia C-702 de 1999, MP FABIO MORÓN DÍAZ.

3 CHARRY URUEÑA, JUAN MANUEL, “La Corte Constitucional y la estructura del Estado”, en Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, *Corte Constitucional 10 años balance y perspectivas*, colección de textos de jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, agosto de 2003, pág. 33. Dice CHARRY URUEÑA: “Acá viene un tema de orden práctico, de doce criterios generales la Corte dejó cinco, y entonces la competencia del gobierno quedó más flexible (con menos criterios generales y menos requisitos), porque difícilmente el juez contencioso va adoptar los criterios de la Corte Constitucional para hacer el juzgamiento. Esto es discutible desde el punto de vista teórico y se puede sostener válidamente que las motivaciones de la Corte son aplicables, pero ¿realmente van a ser aplicables?”.

El presente escrito pretende aportar elementos para evaluar los fundamentos de una u otra alternativa, así como para plantear el debate en torno a la definición de este tema. A continuación se expondrán las principales posturas sobre el alcance de las disposiciones constitucionales y legales en materia de modificación de objetivos y funciones en los procesos de reestructuración de entidades y organismos administrativos del orden nacional, a partir de los planteamientos hechos por la doctrina y la jurisprudencia.

1. SUFICIENCIA DE LAS FACULTADES ORDINARIAS

Para un importante sector de la doctrina y la jurisprudencia, el Presidente de la República está dotado de amplias facultades permanentes en materia de reestructuración, que le permitirían modificar, adicionar, trasladar, suprimir o asignar —con restricciones mínimas— funciones entre entidades y organismos administrativos del orden nacional.

1.1. El ámbito de la ley y de los decretos

Se afirma que la tendencia actual, dada la mayor complejidad y exigencia de las sociedades modernas, que impone la necesidad de adoptar medidas rápidas, trae aparejada una reducción de los asuntos que antes eran objeto de ley, a favor del ejecutivo cuyo ámbito de acción se ha tornado mucho más amplio.

En respaldo de esa tarea “residual” de la ley se argumenta, en primer lugar, que el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, relativo a la facultad que tiene el Presidente de la República de reestructurar los organismos y entidades de la administración nacional, supone la expedición de una ley general⁴ (cuadro o marco). Esta figura —se dice— comporta una ampliación sustancial del campo de acción del gobierno en detrimento del Congreso, puesto que este último se limita a sentar unas bases o lineamientos de política, dejando un amplio campo de acción a favor del ejecutivo⁵. En efecto, tanto la Corte

4 “...la esencia de la institución (leyes generales, marco o cuadro) consiste en que en la regulación de ciertas materias participen el Congreso —fijando pautas y principios y trazando las políticas estatales— y el gobierno, concretando y realizando, según las reglas fijadas por la ley, la actividad estatal respecto de ellas mediante una potestad reglamentaria ampliada”, HERNÁNDEZ GALINDO, JOSÉ GREGORIO, *Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano*, Ed. Legis, Bogotá, 2001, pág. 108.

5 Dentro de las materias objeto de ley marco, en el proyecto presentado por el gobierno del presidente GAVIRIA a la Asamblea Nacional Constituyente en su artículo 83 previó la “Estructura, organización y funcionamiento de la administración pública central y descentralizada”. En el informe-ponencia para primer debate en Plenaria sobre la rama legislativa del poder público (ponencia única que reunió las ponencias individuales presentadas

Constitucional⁶ como el Consejo de Estado⁷ en varias providencias han señalado que la naturaleza del artículo 54 la Ley 489 de 1998⁸ es la de ser una norma general, cuadro o marco.

Asimismo, se asevera que en estos asuntos ha operado lo que la doctrina denomina “deslegalización”⁹, conforme a la cual materias que antes estaban reservadas a la regulación de la ley han pasado a ser del resorte del ejecutivo. Al tener lugar esta transformación, los temas dejan de ser de la órbita del legislador y, por lo mismo, éste se limita a fijar unas pautas y reglas generales sin que pueda ir más allá señalando los detalles.

Igualmente, se afirma que en el supuesto del artículo 189-16 C.P. estamos delante de lo que se conoce como una “atribución constitucional

por los constituyentes ÁLVARO ECHEVERRY URUBURU, HERNANDO YEPES ARCILA, ALFONSO PALACIO RUDAS, LUIS GUILLERMO NIETO ROA, ARTURO MEJÍA BORDA), se aprobó por unanimidad el numeral relacionado con la estructura de la administración nacional pero no incluyó dentro del numeral 20 contentivo de las leyes marco esta materia. (Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta constitucional*, n° 79 del miércoles 22 de mayo de 1991, pág. 12). La ponencia colectiva del grupo de la comisión III encargada de la reforma relacionada con la función legislativa tampoco incluyó dentro de las normas generales, marco o cuadro las relativas a la estructura de la administración nacional y, además, señaló que “Los temas (enlistados) constituyen en este caso, por decirlo así, un *numerus clausus*” (Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta constitucional*, n° 51, martes 16 de abril de 1991, pág. 7). La Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2001, MP ÁLVARO TAFUR GALVIS, consideró que en el proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución presentado por el gobierno “se propuso que todo lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública nacional central y descentralizada fuera objeto de leyes marco, el Presidente de la República desarrollaría tales leyes y con base en ellas podría suprimir o fusionar entidades u organismos. La Asamblea Constituyente acogió el espíritu de la propuesta, pero introdujo una modificación importante: Hizo una diferencia entre las facultades del presidente para modificar la estructura de una entidad u organismo administrativo nacional de un lado, y suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos de otro. La primera facultad la ejerce el presidente ‘con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley’ (num. 16 del art. 189 de la C.P.); la segunda la ejerce, simplemente ‘de conformidad con la ley’ (num. 15 del art. 189 de la C.P.)”.

- 6 Corte Constitucional, sentencia C-262 de 1995, MP FABIO MORÓN DÍAZ, sentencia C-675 de 1998, MP ANTONIO BARRERA CARBONELL, sentencia C-702 de 1999, MP FABIO MORÓN DÍAZ.
- 7 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, exp. 5773, 2 de noviembre de 2000, CP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En el mismo sentido ver las siguientes providencias de la misma sección: exp. 5914 de 8 de junio de 2000 CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA; exp. AI 0053 de 15 de junio de 2000, CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, exp. AI 054 y 6584 acumulados de 31 de julio de 2003, CP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.
- 8 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales 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” (*Diario Oficial*, año CXXXIV, n° 43464, 30 de diciembre de 1998, pág. 1 y sigs.).
- 9 Se habla de “sistemas de ‘legislación delegada’ que trasladan a las burocracias la tarea de completar las regulaciones que inician los congresos o parlamentos... La institución de las ‘leyes marco’ magnifica el poder legislativo delegado de las altas burocracias dependientes del gobierno central... (es) una faceta más del proceso de ‘deslegalización’ a favor del ejecutivo. Se trata de una extensión, un desdoblamiento de la facultad reglamentaria que —por mandato constitucional— se hace mucho más amplia”, PALACIOS MEJÍA, HUGO, *Economía en el derecho constitucional colombiano*, Ed. derecho vigente, 2ª edición, Bogotá, 1999, págs. 33-34 y 39.

propia”¹⁰ del Presidente, terminología que generalmente se ha usado para referirse a los “decretos autónomos” o “reglamentos constitucionales”.

Por otro lado, se sostiene que al haberse distribuido las competencias normativas¹¹ entre el Congreso y el gobierno, éste último al expedir los decretos que desarrollan las leyes generales puede modificar leyes preexistentes, bien porque se reconoce a esta tipología normativa el rango de ley¹², ya porque al haber operado

10 HERNÁN TORO AGUDELO quien afirma “el ejecutivo ejercita, como atribución constitucional propia, con poderes que naturalmente comprenden la derogación o modificación de las leyes que quedan dentro de su órbita, la función de dictar normas que aunque conceptualmente sean próximas a una potestad reglamentaria ampliada, no son ya reglamentos particulares y de detalle, para la simple ejecución de la ley como los del artículo 120, numeral 3° del orden actual. Como las leyes cuadros o normativas son distintas a las leyes ordinarias, de la misma manera los decretos dictados para desarrollar las primeras tienen un carácter diverso a los decretos simplemente reglamentarios, que acaban de citarse, los primeros tendrán fuerza de ley aunque así no se diga de modo claro porque jurídicamente deben asimilarse a los expedidos en virtud de las facultades del numeral 12 del artículo 76 (facultades extraordinarias)...”; citado por IBAÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, *Estudios de derecho constitucional económico*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001, 1ª edición, págs. 200 y 201.

11 “Los decretos que expide el gobierno para reglamentar las leyes cuadros, son decretos que tienen un alcance mayor en cuanto al contenido que puede darles a los decretos reglamentarios. Por eso los hemos considerado como cuasileyes. En un buen grado el gobierno participa en la labor de legislar, que en principio corresponde al Congreso”, PÉREZ ESCOBAR, JACOBO, *Derecho constitucional colombiano*, Editorial Horizontes, 2ª edición, Bogotá, 1977, pág. 449.

“Han dicho algunos que, en síntesis, lo que se procuró fue un ensanchamiento de la potestad reglamentaria del gobierno. Disentimos de esta apreciación, pues consideramos que lo que se presenta es, más bien, un fenómeno de actividad colegisladora, aunque la del gobierno está más o menos condicionada. Hemos preferido denominar estas leyes como leyes directivas o indicativas, por cuanto en ellas simplemente se da una orientación para fijar el sentido en que debe dictar las respectivas regulaciones el gobierno, sin que pueda rebasarlas o burlarlas”, SÁCHICA, LUIS CARLOS, *El control de constitucionalidad*, Monografías jurídicas n° 9, Bogotá, Temis, 1988, 3ª edición, pág. 72.

“Nos inclinamos a pensar que se trata de normas de naturaleza legislativa, atribución otorgada directamente por la Constitución al gobierno con la limitante de que el Congreso señale sus criterios y objetivos generales, sin que por esto pueda entrar a ejercer la competencia de regulación de la materia; además, desde el punto de vista sustancial, estas reglas tienen las características de la ley, habida cuenta de su generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad... es importante definir la naturaleza de estas normas, pues de ella dependerá su relación jerárquica con las demás normas del ordenamiento. Si se acepta su naturaleza legislativa, podrán aplicarse de acuerdo con su especialidad y con preferencia a otras leyes; si, por el contrario, se les confiere naturaleza administrativa, estarán supeditadas a todas las normas de rango de ley”. CHARRY URUEÑA, JUAN MANUEL, *Sistema normativo de la Constitución de 1991*, Monografías jurídicas n° 85, Temis, 1993, págs. 32 y 33.

“...esta institución —la de las leyes cuadro— implica una división de competencias entre el legislador y el ejecutivo sobre la misma materia. E implica también, por otra parte, una ampliación de la potestad reglamentaria del presidente para la ejecución de la ley, pues respecto de esas materias el legislador no puede dictar sino las reglas generales, mientras que al gobierno le corresponde la expedición de todas las otras normas necesarias para la ejecución de esas leyes, pudiendo llegar, en ciertos casos, hasta la expedición de decretos que contengan normas con igual fuerza normativa de las que estaban contenidas en leyes anteriores”, RODRÍGUEZ, R. LIBARDO, *Derecho administrativo, general y colombiano*, Ed. Temis, Bogotá, 2000, 12ª edición, pág. 304.

12 Incluso en la constituyente llegó a afirmarse en la ponencia colectiva del grupo de la Comisión III encargada de la reforma relacionada con la función legislativa que “...en la reforma constitucional de 1968 se operó una transferencia de soberanía de la rama legislativa al órgano ejecutivo... A raíz de ese proceso y, al tenor del

la referida “deslegalización” el asunto pasa a ser del dominio del acto administrativo y, por ende, sin que medie derogación alguna, el ejecutivo está facultado para regular materias antes reservadas a la ley, o bien porque se entienda que en realidad la derogatoria tuvo lugar en virtud de la ley marco. En todo caso, según el mencionado enfoque, aunque no haya unidad de criterio respecto de los efectos derogatorios de los decretos dictados con base en una ley marco, lo cierto es que (llámese actividad colegisladora, potestad reglamentaria ampliada, reglamentos legislativos, etc.), estas normas tienen vocación de sustitución de disposiciones legales previas, bien porque las deroguen expresamente¹³, ya porque sean su sucedáneo normativo.

El Consejo de Estado ha afirmado que los decretos dictados al amparo de leyes marco son actos administrativos¹⁴ con capacidad para derogar directamente leyes¹⁵;

artículo 79 de nuestra Carta, las cámaras después de que votan una ley marco son remplazadas por el gobierno. A partir de ese instante las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias enumeradas en el artículo 76, numeral 22, quedan en manos del gobierno, quien, por esa vía, se convierte en el órgano competente, investido de facultades legislativas para expedir, modificar y derogar la legislación dentro del marco normativo que le trazó el Congreso y que complementa a través del reglamento” Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta constitucional* n° 51, martes 16 de abril de 1991, coordinador del grupo del Congreso ALFONSO PALACIO RUDAS, pág. 3.

- 13 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 20 de mayo de 1994, exp. 5185, CP GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO: “No obstante, la capacidad ‘legislativa’ y el poder derogatorio de las leyes preexistentes que puedan tener los decretos que desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazado por la correspondiente ley, como por las reglas que dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina. El Consejero que actúa como ponente identificó así algunas de esas reglas:

“Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando ellas se refieran a materias que son objeto de tratamiento legal mediante el sistema de leyes marco; por vía de ejemplo tenemos que un decreto sobre comercio exterior, expedido en desarrollo de la ley marco de comercio exterior podría derogar leyes comunes que se hubieran expedido con anterioridad sobre esta misma materia.

“Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley que se refieran a materias que no son objeto de regulación por el sistema de leyes marco. A título de ejemplo podemos citar el caso improcedente jurídicamente de que mediante un decreto dictado en virtud de la ley marco de aduanas (por medio del cual se pueden modificar las tarifas del impuesto de aduanas) se pretenda derogar normas que regulan los impuestos de timbre nacional.

“Las disposiciones con fuerza de ley contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley contenidas en reglamentos legislativos que se refieran a materias distintas a las reguladas por la ley marco en que tiene su origen.

“Así por ejemplo, un reglamento legislativo sobre comercio exterior no puede afectar las normas del mismo carácter contenidas en un reglamento legislativo que regule materias aduaneras o referentes a crédito público”.

- 14 “Son administrativos y no legislativos, pero por disposición constitucional pueden derogar leyes o decretos con este carácter”. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 1° de noviembre de 2001, exp. 6686, CP OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.
- 15 “Si bien estos decretos son reglamentarios que concurren con la ley hacia la regulación de determinados asuntos, coadyuvando a la voluntad del legislador en el ámbito material, es también evidente la subalternidad jurídica que tales actos administrativos acusan frente a la ley. Al respecto baste observar cómo la misma

en otros casos ha dicho que se trata de actos administrativos que en modo alguno podrían desconocer las disposiciones legales, y que es, entonces, por disposición de la ley marco que dicha derogatoria tiene lugar.

Ahora bien, en cuanto se refiere al alcance de estos decretos en materia de cambio de objetivos, modificación, traslado y supresión de funciones de entidades y organismos administrativos del orden nacional en procesos de reestructuración, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 189-16 CP y con sujeción a los principios y reglas generales establecidos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, y a la luz de lo dispuesto por los artículos 150-7 y 206 de la Constitución, se ha dicho que el gobierno en principio sólo estaría impedido para variar la denominación y la determinación de objetivos de las entidades materia de reestructuración. Así, quedaría un amplio margen de configuración a cargo del Presidente.

En efecto, en términos generales se afirma que es admisible adicionar, modificar, precisar, eliminar y trasladar o suprimir funciones establecidas en la ley, por medio de “decretos ordinarios”, siempre y cuando la adición, modificación, precisión, eliminación, traslado o supresión no llegue a afectar los objetivos institucionales trazados por la ley, los cuales vendrían a ser una especie de núcleo intangible. Según este criterio también resulta admisible modificar o precisar el alcance de funciones de origen legal en la medida en que con ello se contribuya al desarrollo de los objetivos de ley; asimismo estaría permitido eliminar o trasladar funciones pero siempre que ello no comporte modificación de los objetivos de la entidad receptora de las funciones.

En otros términos, en los procesos de reestructuración puede haber lugar a cambios importantes de diversa índole en funciones de origen legal, en la medida

Carta registra en su artículo 241-5 como decretos con fuerza de ley únicamente a los dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150-10 y 341, al igual que los expedidos con apoyo en el artículo 215 *eiusdem*. Sin que ello implique desconocer el importante antecedente acaecido a instancias de los correspondientes artículos transitorios de la Constitución, conforme a los cuales el presidente quedó facultado directamente para expedir decretos extraordinarios... decretos tales que no obstante su fuerza legal quedaron bajo el control jurisdiccional del Consejo de Estado... Claro es también que merced al fenómeno de la ‘deslegalización’, a tiempo que la Constitución le traza precisos linderos al Congreso en materia de ‘leyes marco’, le concede al ejecutivo un amplio campo de acción normativa. ‘Deslegalización’ que si bien responde a la necesidad de reducir la frecuencia y extensión de los decretos extraordinarios, en modo alguno entraña un traslado de facultades legislativas a favor de la esfera gubernamental... Con todo, la diligencia y cuidado con que debe actuar el ejecutivo no se puede tomar como argumento elusivo del acatamiento debido a las competencias y al orden jerárquico de las normas... Pero si lo anteriormente dicho es cierto, no lo es menos que los decretos dictados en desarrollo de una “ley-cuadro” ostentan una condición jurídica superior a la de los decretos reglamentarios, que no obstante tipificarlos como actos administrativos, pone de manifiesto su clara vocación derogatoria de las leyes anteriores, siempre que éstas no sean orgánicas o estatutarias”; Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 11 de junio de 1998, exp. 17.176, CP CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA.

en que con ello se puedan desarrollar los objetivos institucionales previamente señalados por la ley.

Ahora bien, podría sostenerse también que la facultad de variar las funciones orgánicas se deriva de la atribución de modificar la naturaleza jurídica de las entidades u organismos objeto de reestructuración, en tanto que la naturaleza jurídica hace parte del concepto de estructura definido por el legislador en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998. Se trataría, pues, de una competencia implícita, en la medida en que, aplicando un criterio material, se entiende que las tareas que cumplen las entidades de una u otra forma determinan su naturaleza jurídica¹⁶.

El Consejo de Estado en aplicación del “efecto útil” en la interpretación de las normas superiores, ha sostenido que el gobierno —al ejercer la facultad de reestructuración— puede incluso variar los objetivos y las funciones, al entender que éstos hacen parte del concepto de “estructura”¹⁷. Asimismo, ese alto tribunal ha considerado que es posible modificar las funciones y competencias generales de una entidad en la medida en que dichos asuntos hacen parte de la estructura de que trata el artículo 50 de la Ley 489 de 1998¹⁸.

16 El Consejo de Estado ha admitido el cambio de naturaleza jurídica de una entidad mediante el uso de las facultades “permanentes” del presidente, previstas en el artículo 189-16 C.P. Cfr. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de junio de 2000, exp. AI 053, CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA y sentencia del 26 de julio de 2001, exp. 5849. En el mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de septiembre de 2002, rad. 1437, CP AUGUSTO TREJOS JARAMILLO.

17 “El principio del efecto útil de las normas obliga a desechar esa interpretación pues de acogerse, se haría nugatoria la competencia que constitucionalmente corresponde al Presidente de la República conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Es manifiesto que por necesidad lógica la reestructuración de una entidad comporta cambios en la denominación, objetivos, en sus órganos de dirección y administración, en sus funciones, como también ajustar la estructura interna y la planta de personal en función de las modificaciones efectuadas, y que todo ello está comprendido en el alcance de la función de «16). 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 que el citado precepto confiere al Presidente de la República”. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de noviembre de 2002, exp. 6758, CP CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.

“...cabe advertir que la estructura de una entidad comprende no sólo la designación de los órganos o dependencias que la componen sino, lógicamente, su objetivo y, por ende, las funciones que éstos desempeñan. Luego, si el artículo 189, numeral 16, de la Carta Política faculta al Presidente de la República para modificar la estructura de las entidades a que allí alude, en tal facultad está implícita la de variar, cambiar o sustituir funciones por otras, lo que no comporta desconocimiento de los principios y reglas señalados en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998”. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de marzo de 2003, exp. 7102, CP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

18 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de julio de 2003, exp. 6327 y 7064, CP MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.

1.2. Justificación de la ampliación de la potestad normativa del gobierno

Como ya se señaló, gran parte de la doctrina y la jurisprudencia ha considerado que el artículo 54 de la Ley 489 es una norma general, marco o cuadro¹⁹, la cual —como ocurre con esta tipología normativa en Colombia desde la reforma de 1968— le entrega al gobierno:

“la necesaria flexibilidad para disponer en cada caso de las medidas que las circunstancias hagan aconsejables, a su juicio, dentro del marco de ésa, a manera de autorizaciones permanentes conferidas por la ley”²⁰.

Se ha entendido que la “flexibilidad”²¹ es la más importante razón de ser de las leyes marco por ser el gobierno:

“... el que cuenta con el personal y los medios técnicos requeridos para dar adecuada y oportuna respuesta a los problemas”²²,

merced a que se trata de asuntos,

19 Ley marco entendida como un límite a la competencia del legislativo. Cfr. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, sentencia del 2 de noviembre de 2000, exp. 5773 y Sección Primera, sentencia del 2 de noviembre de 2000, rad. 5837, CP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

20 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 12 de junio de 1969, MP HERNÁN TORO AGUDELO.

21 “Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto.

“... La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración del legislativo y ejecutivo, así: el primero, señalará al gobierno las pautas generales dentro de las cuales este último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación”. Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-013 del 21 de enero de 1993, MP EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

22 PASTRANA BORRERO, MISAEL, ministro de Gobierno, Exposición de motivos al artículo 7 del Proyecto de Acto Legislativo n° 46 de 1966, presentado el 23 de agosto de 1966, *Anales del Congreso*, n° 85 de 1966, en Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, *Historia de la reforma constitucional de 1968*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1969, pág. 44.

“que por razones de orden técnico y de oportunidad, exige(n) una gran facilidad y variabilidad de decisión, como es la propia del ejecutivo y, en cambio, no se consigue en el arduo trámite legislativo”²³.

Flexibilidad que, se ha sostenido, es también necesaria en los procesos de modificación de la estructura de la administración, con el fin de ajustar la organización administrativa a las políticas del gobierno de turno²⁴ y así dar plena vigencia al principio constitucional de la eficiencia²⁵. Según esta concepción, es entonces el ejecutivo el que puede detectar mejor las variaciones de la realidad institucional, lo cual comporta que sea él y no el Congreso —por definición un órgano de deliberación y discusión, poco eficaz en la adopción de medidas rápidas— el que deba emprender estas tareas²⁶.

Además, al gobierno compete el desarrollo de la parte “dinámica” de la estructura de la administración nacional, concepto que —a juicio de la mayor parte de la doctrina nacional— encuentra su origen en la sentencia del 9 de mayo de 1974 de la Corte Suprema de Justicia²⁷, con ponencia de GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY.

23 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, 15 de junio de 1982, MP LUIS CARLOS SÁCHICA APONTE.

24 “...se concluye que el Congreso puede —y es lo aconsejable— adoptar no más que una decisión política básica y trazar un marco general para ser desarrollado por el gobierno. De esta guisa se concilia la supremacía política del legislador con la flexibilidad organizacional que exige un Estado administrador. El lindero exacto entre los ámbitos legislativo y ejecutivo sólo puede ser apreciado en el caso concreto mediante un ejercicio de ponderación de dos principios: el de configuración política y el de organización tecnocrática para la eficacia, pero, en todo caso, el ámbito ejecutivo será siempre residual y determinable *a posteriori*, a partir de la regulación legal”, CHINCHILLA HERRERA, TULIO ELÍ, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*, título VI de la rama legislativa, Ed. Comisión Colombiana de Juristas, 1998, pág. 140.

25 Sobre el alcance de este principio constitucional, véase Corte Constitucional, sentencia C-074 de 1993, MP CIRO ANGARITA BARÓN.

26 “La ley gobierna mal cuando ella gobierna demasiado” decía PORTALIS. Citado por GICQUEL, JEAN, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 14e éd., Ed. Montchrestien, Paris, 1995, pág. 720.

“Del examen de esas facultades compartidas entre el legislador y el ejecutivo en el renglón de la administración y el funcionamiento del aparato administrativo del Estado se observa un buen equilibrio; el Congreso conserva la atribución de señalar las piezas esenciales del armazón administrativo, señala las funciones de intervencionismo estatal... el gobierno, por su parte, más conocedor de la realidad administrativa y responsable de su buena gestión, obra dentro de estos marcos jurídicos y financieros precisando las funciones de los organismos y de los diferentes empleos... Esta técnica de distribución de funciones entre las dos ramas del poder público es la que se ha denominado en el derecho francés de ‘leyes cuadro’ ...que se podrá representar gráficamente como dos círculos concéntricos de normatividad, el más grande y exterior de la competencia del legislador y el interno y más reducido el del ejecutivo”; VIDAL PERDOMO, JAIME, *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pág. 217.

27 GONZÁLEZ CHARRY, GUILLERMO, *Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo en la Constitución de 1991*, Ediciones Doctrina y ley, 3ª edición, 1994, pág. 71.

Podría pensarse que el concepto de “parte dinámica”, restringido entonces a la “organización interna”, es hoy mucho más amplio de aquel del que se habló en esa célebre sentencia. En efecto, el numeral 7 del artículo 150 constitucional atribuiría al Congreso solamente la definición “estática” de la estructura, mientras que sería el gobierno el que pondría en movimiento, daría “vida”, si se quiere, a la entidad u organismo, a través de las medidas concretas de ajuste al aparato estatal con la flexibilidad necesaria para acomodarla a los planes y programas de cada administración, lo cual a su vez podría incluso comprometer —según el enfoque que se viene comentando— la revisión de las funciones de las entidades u organismos administrativos objeto de reestructuración.

Frente a esta concepción amplia se pueden formular varios reparos, los que a continuación se pasan a exponer.

2. INSUFICIENCIA DE LAS FACULTADES ORDINARIAS

A nuestro entender al amparo de la normatividad vigente y de los principios democráticos que la sustentan, no se reconoce competencia “ordinaria”, “permanente” o “propia” al Presidente de la República para variar los objetivos ni las funciones de las entidades u organismos administrativos del orden nacional.

2.1. Análisis desde la perspectiva constitucional

El artículo 150-7 de la Constitución otorga al Congreso, de manera exclusiva, la facultad de señalar los objetivos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional, así que el Presidente de la República no puede, al amparo de lo dispuesto en el artículo 189-16, so pretexto de reestructurar una entidad, variar sus objetivos, ya sea expresamente, o de manera implícita a través de la supresión, modificación o adición de funciones a una entidad u organismo²⁸, pues las atribuciones del Congreso y del Presidente de la República en materia de estructura de la administración pública nacional no son idénticas, y ello se desprende del mismo texto constitucional.

28 La Corte Constitucional señaló que los objetivos y las funciones generales integran la parte estática de la estructura de la administración. En efecto, dijo la Corte: “Se observa, pues, que la ley —en este caso un decreto con fuerza ley— ha previsto la parte “estática” de la estructura de la administración, pues creó unas dependencias, les señaló sus objetivos y les asignó unas funciones generales. Le corresponderá ahora al Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones contenidas en los numerales 14, 15 y 16 del Estatuto Superior, dictar las normas pertinentes en las cuales se asignen las funciones especiales que deban cumplir las dependencias citadas”. Corte Constitucional. sentencia C-089A 1994 MP VLADIMIRO NARANJO MESA.

Así pues, el traslado de funciones de una entidad u organismo a otro, la asignación de nuevas funciones o la supresión de ellas, puede eventualmente dar lugar a la variación de sus objetivos —aunque esa modificación se presente de manera tácita—, facultad que por expresa disposición constitucional corresponde de manera privativa al legislador. (Art. 150-7 C.P.).

Las funciones no son independientes de los objetivos orgánicos del ente u organismo, como éstos tampoco pueden serlo respecto de los fines del Estado y de los principios que deben guiar la función pública (artículos 2 y 209 C.P.)²⁹. Las funciones deben corresponder a los objetivos de la entidad u organismo que las recibe, así como la supresión de funciones no puede tampoco afectar los objetivos del que las pierde. En efecto, puede suceder que la inclusión de una nueva función no esté acorde con los objetivos de la entidad, como también puede ocurrir que la eliminación de una función a cargo de cierta entidad u organismo haga imposible el cumplimiento de los objetivos para los que el ente u organismo fue creado.

Ahora bien, la reserva legal en relación con la determinación de las funciones³⁰ también se desprende de lo señalado en el artículo 121 de la Carta, norma que, cabe resaltarlo, se encuentra precisamente ubicada en el Capítulo I, “De la estructura del Estado”, del Título V. La mencionada disposición establece que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”* (se subraya). La citada disposición es un desarrollo del principio de legalidad, propio del Estado de Derecho (artículos 1, 3, 6, 113 y 150 C.P.)³¹.

29 Corte Constitucional, sentencias C-209 de 1997, MP HERNANDO HERRERA VERGARA, y C-1190 de 2000, MP ÁLVARO TAFUR GALVIS.

30 En vigencia de la Constitución anterior era claro que el gobierno no podía modificar las funciones de las entidades, pues este asunto estaba encomendado privativamente al legislador. Se entendía que dentro de la facultad de determinar la estructura de la administración se hallaba la de señalar las funciones generales de las entidades u organismos, mientras que correspondía al presidente según el artículo 120-21 la facultad de señalar las funciones especiales de cada cargo. Así, en sentencia del 9 de mayo de 1974 (MP GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY), *Gaceta Judicial* CLXIX, n° 2390, pág. 355, se habló de una parte estática y una parte dinámica de la estructura de la administración. “...la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y funciones básicas, no sólo caería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde. Por 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”; véanse TAFUR GALVIS, ÁLVARO, *Estudios de derecho público*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997, págs. 158 y 159. ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO, *El derecho a la Constitución*, Pontificia Universidad Javeriana, colección Profesores n° 25, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1998, pág. 216.

31 Sobre el alcance del artículo 121 superior en materia de modificación de funciones en procesos de reestructuración, la Corte Constitucional en reciente fallo dijo que:

La Corte Constitucional ha sostenido que los asuntos que según la Constitución Política tienen reserva de ley no pueden ser regulados por el ejecutivo cuando éste desarrolla una ley marco. Ha dicho esa corporación³², que:

“el Presidente de la República apenas puede —y debe— concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión”.

Y agrega que:

“la Carta Política resultaría violada si se ‘deslegalizaran’ por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el gobierno nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución”.

“la jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, ha señalado que la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no sólo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales.

“Así, como se expresa en el artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Y como había sido puesto de presente por la Corte Suprema de Justicia, ese señalamiento de las funciones que corresponden a los distintos órganos del Estado hace parte de la definición de la estructura de la administración, pues ‘...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’. Agregó la Corte Suprema de Justicia que, por consiguiente, determinar la estructura de la administración nacional, ‘... 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’.

“Por otra parte, en el artículo 154 de la Constitución se plasmó una reserva de iniciativa a favor del gobierno para los proyectos de ley que, entre otras materias, se refieran al numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

“A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones por virtud de las cuales se atribuyen o se modifican las funciones de entidades que hacen parte de la administración nacional y que no contaron con la iniciativa del gobierno en el trámite legislativo. En particular, ha señalado la Corte que la asignación de nuevas funciones a los ministros implica una modificación de la estructura de la administración y requiere por consiguiente iniciativa del gobierno”. Corte Constitucional, sentencia C-869 de 2003, MP RODRIGO ESCOBAR GIL. En esta providencia se estudiaron las objeciones presidenciales al proyecto de ley no 156/02 Senado y 115/01 Cámara. Se objetó el proyecto de ley por la supuesta violación de la reserva de iniciativa legislativa del gobierno en materia de modificación de funciones de un ministerio.

32 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-428 de 1997 (MP JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y VLADIMIRO NARANJO MESA). En todo caso cabe precisar que esta providencia hacía alusión a las leyes marco de que trata el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, aunque tales criterios bien podrían entenderse aplicables en tratándose de los decretos expedidos en desarrollo de la ley que establece los principios y reglas generales, según lo dispuesto en el artículo 189-16.

Es de resaltar que la Corte en una importante providencia sostuvo que

“por principio las competencias administrativas concretas surgen de la ley y ésta las puede asignar a los organismos cuya creación le está atribuida constitucionalmente; así mismo las puede reasignar (Principio de la distribución legal de competencias) en función de los objetivos generales que la propia ley señale en cada caso”³³.

Cabe agregar que incluso quienes sostienen que los decretos que dicta el presidente al amparo de leyes marco “*llevan implícitas ciertas competencias materialmente legislativas*”, aclaran que en ningún caso es admisible entender que en desarrollo de una ley marco el ejecutivo se encuentre habilitado para legislar de manera amplia e ilimitada

“en asuntos que son propios de la órbita de la ley —*verbi gratia*, decretar tributos, establecer competencias, establecer sanciones”³⁴ (bastardilla fuera de texto).

Por otra parte, se ha discutido el alcance de las normas constitucionales (artículos 150-7 y 189-16) en materia de reestructuración y específicamente sobre si el Congreso y el Presidente comparten una competencia idéntica.

Sobre el entendimiento que debe dársele a la atribución del Presidente de reestructurar los entes y organismos del orden nacional, la Corte Constitucional ha señalado que no es una función idéntica a la encomendada al Congreso³⁵. Es

33 Corte Constitucional, sentencia C-1190 de 2000, MP ÁLVARO TAFUR GALVIS.

34 CHINCHILLA HERRERA, TULIO ELI. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*, título VI. De la rama legislativa, Ed. Comisión Colombiana de Juristas, 1998, pág. 162.

35 La Corte Constitucional, en Sentencia C-140 de 1998, MP CARLOS GAVIRIA DÍAZ, se refirió a la diferencia entre las funciones asignadas al Congreso y al presidente en materia de estructura de la administración en los siguientes términos: “Para la Corte es evidente que la facultad asignada al Congreso de la República en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución para ‘determinar la estructura’ de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es distinta de la atribuida al Presidente de la República en el numeral 16 del artículo 189 del mismo ordenamiento que lo autoriza para ‘modificar la estructura’ de esas mismas entidades.

“‘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, le compete al Congreso establecer o definir la distribución, forma y orden como están conformadas las entidades públicas del orden nacional a que alude el precepto superior antes señalado. Es decir, que debe especificar cuáles son las secciones, divisiones, dependencias, etc., que conforman o integran dichos entes.

“‘Modificar’, por su parte tiene, entre otras, las siguientes acepciones: ‘limitar, determinar o restringir las cosas a cierto estado en que se singularicen y distingán unas de otras’; ‘transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes’; etc. Quiere ello decir, que corresponde al Presidente de la República variar, transformar o renovar la organización interna de cada una de las entidades creadas por la ley”.

Y en sentencia C-262 de 1995, MP FABIO MORÓN DÍAZ, la Corte señaló que “Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible

importante tener presente que los decretos que expide el presidente al amparo del artículo 189-16 deben ajustarse, como esa disposición superior lo señala, a los principios y reglas generales que previamente haya señalado una ley³⁶.

Lo que quiere decir que el ejecutivo no puede ejercer directamente la atribución de reestructurar los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, si no existe una norma legal que haya fijado esas pautas generales, y, además, es sólo dentro de ese marco que el ejecutivo podrá ejercer su función³⁷. Si no se ha expedido la ley o ésta sólo se limita a

la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar límite alguno de competencias entre ellos.

“La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución;...”

En el mismo sentido C-702 de 1999, MP FABIO MORÓN DÍAZ. En esta providencia esa corporación estimó que tanto el numeral 15 como el 16 del artículo 189 de la Carta hacían referencia a una ley marco.

- 36 TAFUR GALVIS, ÁLVARO, “La jurisprudencia constitucional y los principios y reglas de la organización administrativa”, en *Jurisdicción Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional 1992-2000 realidades y perspectivas*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, págs. 282-284. Sobre el alcance y las diferencias de las disposiciones constitucionales en materia de estructura del Estado, señala el profesor que “... si bien es cierto que tanto en el artículo 150-7 como en el artículo 189, 15-16 de la Constitución, se hace referencia aparentemente a las mismas materias, el artículo 150 trae especificidades que no se repiten en el texto del artículo 189 por lo que claramente hay atribuciones exclusivas del legislador (la determinación de la estructura de la administración nacional, la creación de los organismos que allí se relacionan...)”.

“...como se ha precisado por la Corte, mientras el Congreso puede ejercer esas atribuciones en cualquier tiempo y con las solas restricciones que se deriven del texto constitucional, el presidente sólo puede hacer uso de ellas bajo el presupuesto de una ley que señale los contornos y condicionamientos de ejercicio.

“Ahora bien, en cuanto al contenido de la ley en referencia no debe perderse de vista que las disposiciones constitucionales regulan de manera diferente las posibilidades reguladoras del legislador; según se trate de las atribuciones del numeral 15 o del numeral 16, dicho contenido deberá ostentar mayor o menor precisión o intensidad...”

“En el supuesto regulado por el numeral 16 del mencionado artículo 189, por su parte, la Constitución sí delimita expresamente el tratamiento que el legislador puede dar, debiendo éste quedarse en el trazado del marco (principios y reglas generales) dentro del cual el presidente ejerza la función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y entidades administrativas nacionales”.

En la Constituyente en el Informe Ponencia para primer debate en plenaria sobre la rama legislativa del poder público se señaló que “pensamos que el gobierno en uso de esta atribución —decretos expedidos al amparo de las leyes marco— no debe rebasar sus competencias políticas como rama ejecutiva y debe atenerse a los objetivos y criterios que le trace el legislativo, cuya finalidad es condicionar su actividad, pues las materias incluidas en ese numeral involucran cuestiones de fondo y fundamentales. Afectan el bienestar y los intereses de la nación en su conjunto”, *Gaceta constitucional*, n° 79, miércoles 22 de mayo de 1991, pág. 11.

- 37 En ponencia para segundo debate del proyecto de ley 170 de 1997 Senado y 51 de 1997 Cámara —sancionado luego como la Ley 489 de 1998—, *Gaceta del Congreso*, n° 294 martes 24 de noviembre de 1998, año VII se señaló 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” (pág. 2).

establecer unas reglas o principios generales que no hacen alusión sino a ciertos aspectos de la facultad de reestructuración de entidades y organismos, el silencio del legislador jamás debe interpretarse como habilitación para que el Presidente de la República pueda entrar a regular una materia en la que no media una disposición legal que fije las pautas generales.

Es importante precisar que la facultad del artículo 189-16 no es una “*atribución constitucional propia*” del Presidente de la República, puesto que ella sólo opera cuando se está frente al desarrollo directo de un mandato constitucional, como es el caso de los reglamentos constitucionales o autónomos, según los cuales el Presidente ejerce una atribución sin mandato legal previo. Por el contrario, para que el ejecutivo ejercite la atribución del artículo 189-16 siempre será indispensable una ley intermedia³⁸.

Sobre el alcance de las funciones del Congreso y del Presidente en materia de estructura de la administración, el profesor TAFUR GALVIS sostiene:

“...no se encuentra que haya contradicción entre las disposiciones constitucionales, ni que se establezca una dualidad de competencias que recíprocamente se enerven. Entonces, si bien las atribuciones presidenciales, en las materias de que tratan los mencionados numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, tienen evidente carácter permanente, se circunscriben a los supuestos explícitamente establecidos en la ley y su ejercicio debe cumplirse en los términos y con los condicionamientos en ésta señalados. Adquieren el carácter de atribuciones administrativas sujetas no sólo al marco trazado por la ley que prevé las condiciones para su ejercicio, sino que *se hallan naturalmente sujetas a las determinaciones legales en cuanto a la estructura general de la administración y respecto de los objetivos y estructura orgánica de las entidades y organismos concernidos, tal como ellas hubieren sido configuradas por el legislador*; bajo esta comprensión la Corte declaró constitucionales algunas de las previsiones del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 e inconstitucionales otras³⁹.

“Entonces, conforme a la norma legal actualmente vigente, *la función constitucional de modificación de la estructura de las entidades tal como ella puede ser ejercitada por el Presidente de la República se circunscribe a la modificación de los aspectos estructurales internos de la entidad que no tocan con los objetivos propios que a la misma haya asignado el acto de creación, cuyo contenido fija la propia ley*”⁴⁰.

38 Sobre los “decretos autónomos” o “reglamentos constitucionales” ver Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 14 de junio de 1974, CP HUMBERTO MORA OSEJO.

39 Sentencia C-702 de 1999, MP FABIO MORÓN DÍAZ.

40 TAFUR GALVIS, ÁLVARO, *La jurisprudencia constitucional... op. cit.*, págs. 283 y 284.

Así pues, se entiende que el Presidente debe respetar tanto las reglas y principios generales señalados en la ley, como el acto de creación legal, pues no se trata de la misma función a cargo del Congreso señalada en el artículo 150-7 C.P., ya que éste para ejercer su función sólo está sometido a las normas constitucionales.

Ahora bien, sobre la naturaleza jurídica de las leyes a las que alude el artículo 189-16 superior, el Consejo de Estado no siempre ha adoptado un mismo criterio. En efecto, aunque esa Corporación ha señalado en múltiples oportunidades que se trata de una ley marco, como quedó visto en la primera parte de este documento, también ha sostenido que la normatividad legal de que trata el artículo 189-16 hace referencia a una ley ordinaria, ya que las únicas leyes marco son las establecidas expresamente en el numeral 19 del artículo 150 constitucional⁴¹. Aunque se trata de un enfoque que se aparta del criterio jurisprudencial mayoritario, resulta importante abrir el debate sobre si en realidad las normas expedidas al amparo del artículo 189-16 son efectivamente leyes marco con idénticas características a las previstas en el artículo 150-19 C.P., o si por el contrario, se trataría de una categoría normativa diferente, con características particulares.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha dicho:

“Contrario al planteamiento expuesto en forma reiterada en la Sala Contencioso Administrativo, (esta sala) considera que los reglamentos proferidos en desarrollo de las leyes marco están subordinados a éstas y, por tanto, su ámbito de regulación se enmarca dentro de los criterios generales por ella fijados *sin que puedan llegar a modificar o derogar la legislación existente sobre la materia* pues, de hacerlo, invadirían la órbita de competencia del legislador, la que en ningún momento ha sido transferida al ejecutivo. De aceptar la tesis de que el gobierno al entrar a reglamentar las leyes marco puede modificar o derogar la legislación existente, resultaría irrelevante la expedición de tales

41 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 14 de junio de 2001, exp. 6369, CP OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO: “De conformidad con estas disposiciones constitucionales, sí es necesario que exista una ley previa que fije los criterios y reglas generales a las que debe someterse el ejecutivo en su función de modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales y en la creación, fusión o supresión de empleos. Y no se trata de una ley marco, como señala el demandante, la que se requiere para este efecto, pues las materias que son objeto de ley marco están contenidas en el numeral 19 del artículo 150, entre las cuales no se encuentra precisamente la relativa a la modificación de la estructura de entidades u organismos nacionales, objeto del decreto acusado.

“La ley que se requiere para ejercer esta facultad es una ley ordinaria en la cual se señalan los principios y reglas generales a los que deberá sujetarse el presidente en ejercicio de las facultades consagradas en los numerales 14 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política. Por ello, como no se están trasladando competencias del legislador, como ocurre en el caso de las facultades extraordinarias, la competencia del ejecutivo no es *pro tempore*, de modo que no podría ejercerlas sino dentro del tiempo que le señale la ley de facultades, sino que su competencia se extiende hasta agotar la materia y siempre con sujeción a los “principios y reglas generales que defina la ley”.

leyes y se ajustaría más a la técnica jurídica que se concedieran al ejecutivo facultades extraordinarias⁴² (bastardilla fuera de texto).

Y en cuanto atañe a los decretos dictados en desarrollo de la ley que fija principios y reglas generales en materia de reestructuración, tampoco la posición del Consejo de Estado ha sido siempre la misma. Así, ha sostenido en ciertos casos que se trata de actos administrativos⁴³ que por disposición constitucional pueden derogar directamente leyes⁴⁴; y en otras ocasiones ha afirmado que se está ante actos administrativos que no pueden desconocer las disposiciones legales, pero entiende que es por disposición de la ley marco que se puede producir una derogatoria de la ley⁴⁵; y por último cuando esa Corporación ha dicho que la Ley 489 es una ley ordinaria, la consecuencia lógica sería que los decretos expedidos al amparo del artículo 189-16 son simples actos administrativos de carácter reglamentario y que, por tanto, no pueden derogar o desconocer las normas legales⁴⁶.

42 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 6 de abril de 2000, rad. 1255, CP AUGUSTO TREJOS JARAMILLO.

43 Cfr. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, rad. 5919, sentencia del 15 de junio de 2000, CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA; sentencia de la Sala Plena del 23 de julio de 1996, S-612, CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA; Sección Primera, rad. 6455, sentencia del 7 de marzo de 2002, CP MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.

44 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO, sentencia del 18 de octubre de 2001, rad. 6249: “Es necesario precisar la naturaleza jurídica de los decretos que se dictan en ejercicio de leyes marco, los cuales no tienen la categoría de decretos con fuerza de ley como se afirma en una de las contestaciones de la demanda y, por lo mismo, no tienen la virtud de derogar o modificar las leyes, aunque su contenido es mucho más amplio que el de los decretos expedidos en virtud de la facultad general reglamentaria de que trata el numeral 11 del citado artículo 189. Pero es claro que la anterior afirmación no cobija a los decretos dictados con fundamento en normas constitucionales y en armonía con los principios desarrollados por las leyes como es el caso en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política”.

Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1 noviembre de 2001, exp. 6686, CP OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO “Son administrativos y no legislativos, pero por disposición constitucional pueden derogar leyes o decretos con este carácter”.

45 “...no se trata en sí de que mediante un decreto reglamentario se esté cambiando una ley, aspecto jurídicamente improcedente, sino a que, en virtud de las facultades consagradas en la Ley 489 de 1998 para modificar la estructura de las entidades nacionales, ya en los artículos 1 y 3 del decreto se habían suprimido unas dependencias en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las cuales habían sido creadas en las citadas leyes. En virtud de los criterios de interpretación de las leyes, la ley posterior prima sobre la anterior, máxime si se trata de una ley de categoría superior como es una ley marco que, frente a una ley ordinaria, tiene una mayor relevancia.

“Las referencias a modificaciones y derogatorias a la ley contenidas en el artículo 5 del decreto 1182 de 1999, son inocuas y no tienen ningún efecto adicional puesto que la decisión fundamental ya se había tomado en los artículos 1 y 3, dentro de las atribuciones conferidas al Presidente de la República por los artículos 189, numeral 16 de la Constitución Política y 54 de la Ley 489 de 1998”; (Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, exp. 6249, 18 de octubre de 2001, CP OLGA INÉS NAVARRETE).

Al respecto, debe anotarse que las leyes marco no tienen una jerarquía superior a la de las leyes ordinarias. Ninguna disposición constitucional así lo indica.

46 Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de junio de 2001, CP OLGA INÉS NAVARRETE, exp. 6369.

Al respecto, pensamos que el Constituyente de 1991 pretendió reivindicar especialmente el principio de representación democrática⁴⁷, y que en tratándose de temas que tienen reserva legal, como son los referentes a objetivos y a las funciones orgánicas, no es posible en ningún caso que el ejecutivo entre a invadir la órbita del legislador.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que los decretos que desarrollan leyes marco son una expresión de la “potestad reglamentaria ampliada”, y al ser el desarrollo de una función administrativa no pueden desconocer las pautas generales señaladas por el legislador en la ley marco⁴⁸. Y, como se dijo anteriormente, también ese tribunal dejó en claro que no sería posible admitir que el ejecutivo, en desarrollo de leyes cuadro, entrara a regular materias reservadas constitucionalmente a la ley.

Por otra parte, no compartimos el argumento según el cual materialmente los decretos que se expiden al amparo de leyes marco, al gozar de las notas

47 En la Asamblea Nacional Constituyente en la ponencia colectiva del grupo de la Comisión III, encargada de la reforma relacionada con la función legislativa se advierte que: “...El Congreso menguado en sus funciones establece las pautas generales y el gobierno al desarrollarlas está rebasando la esfera de lo que deben ser sus competencias políticas, como rama ejecutiva... Pensamos que el jefe del Estado, en ejercicio de lo preceptuado debería limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso y abstenerse de ensanchar el fondo de horizontes. Lo anterior en razón de que al desarrollar las pautas generales de la ley marco deben guardar la debida correlación la función puramente administrativa que le asigna el artículo 120 numeral 22. Y, a ello se debería atener el ejecutivo para evitar entrar en pugna con los principios jerárquicos del orden superior. Sin embargo, la práctica muestra que, en algunos casos, por la vía reglamentaria se han establecido cargas para el Estado o se han asumido obligaciones que afectan directamente su patrimonio y en consecuencia al de los particulares... De manera que en desarrollo de la norma constitucional se ha ido mucho más lejos de lo previsto y de la filosofía que la inspira. Así se concluye al analizar la práctica que ha seguido el país durante los veintidós años de vigencia de la norma constitucional, lapso bien amplio como para evaluar el uso que del precepto ha hecho tanto el legislativo como el ejecutivo... Es interesante destacar que el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia han iniciado un debate jurídico de fondo respecto del uso abusivo de las facultades extraordinarias, al cual se suma el uso de las facultades constitucionales de las leyes marco con lo que prácticamente se entregan numerosas y cardinales funciones privativas del Congreso. Con toda razón los voceros de las más altas instancias judiciales estiman que en el país hay un verdadero caos jurídico y que el jefe de Estado legisla al socaire de delegaciones o habilitaciones sobre todas las materias. (...) En Colombia la voluntad gubernamental se ha convertido en una verdadera potestad legislativa. Sin embargo, en contravía de todos los diagnósticos que distintos sectores han difundido sobre estos temas, el proyecto del gobierno insiste en reforzar el concepto de delegación del ejercicio legislativo...” (el proyecto del gobierno) “no sólo le atribuye facultades residuales en materia legislativa al Congreso, sino que lo coloca en condiciones de inferioridad”. Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* n° 51, martes 16 de abril de 1991, págs. 2 y sigs.

PALACIO RUDAS, HUGO, *El Congreso en la Constitución de 1991 - Del edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, 2ª edición, TM editores, Bogotá, 1994. Al comentar el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, expone que esta técnica no deriva en la concentración de funciones en una sola rama del poder público y que “no hay ni se configura sustitución legislativa del Congreso por el gobierno”, pág. 120.

48 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencias C-133 de 1993, MP VLADIMIRO NARANJO MESA, C-428 de 1997 MP JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y VLADIMIRO NARANJO MESA, C-129 de 1998 MP JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO y C-569 de 2003, MP MARCO GERARDO MONROY CABRA.

características propias de la ley, esto es, la abstracción, generalidad, obligatoriedad e impersonalidad resultan equiparables a la ley, pues estas mismas características se predicán de los actos administrativos de carácter general.

Además, es pertinente resaltar que la naturaleza de los decretos del artículo 189-16 es diferente a la de los expedidos por el Presidente de la República con base en el artículo 20 transitorio. En este último caso, es evidente que ellos sí tienen fuerza de ley y en consecuencia podían derogar leyes anteriores⁴⁹, y podían por supuesto variar incluso la denominación y funciones de los entes u organismos⁵⁰.

Al comparar los decretos del artículo 20 transitorio, con los dictados al amparo del artículo 189-16 de la Carta, algunos autores han considerado que el alcance de este artículo se encuentra limitado sólo a la variación de la estructura interna de las entidades u organismos, mientras que los otros se refieren en general a la estructura de la administración nacional, con el fin de ponerla en consonancia con la reforma constitucional⁵¹.

49 Consejo de Estado, Sección Primera, exp. 2455, sentencia del 20 de enero de 1993, CP MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: “Del contenido de las disposiciones transcritas —artículo 150-7 y 189-15,16— se infiere que la facultad que le dio el artículo transitorio al gobierno nacional para que fuera ejercida dentro del término de 18 meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, sin duda alguna tiene carácter legislativo, pues teniendo en cuenta que para la época de expedición de la nueva Carta, el Congreso se hallaba en receso originado por la revocatoria de su mandato, no podía el gobierno hacer uso de sus atribuciones constitucionales contenidas en los numerales 15 y 16 de carácter administrativo, pues para ello era menester que obrara con sujeción o de conformidad con la ley...”.

50 Consejo de Estado, Sección Primera, exp. 2249, sentencia del 13 de mayo de 1993, CP MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ “...cuando se modifica la estructura de una entidad, esto es, se produce una reestructuración ello insitamente conlleva la creación o supresión de cargos o empleos y la modificación, creación o adición de funciones en los distintos niveles o dependencias que hacen parte de ella, e incluso variar la denominación de la misma y reasignar funciones”.

51 PALACIO, MARÍA TERESA, “El transitorio 20 y las políticas de privatización”, en *Implicaciones jurídicas de la reforma administrativa*, editor: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1ª edición, 1994, La autora sostiene que “...las facultades conferidas al gobierno nacional ‘directamente’ por la Constitución Política son de la misma naturaleza legislativa de las que ordinariamente posee el Congreso de la República, lo que produce, como lógica consecuencia, que los decretos dictados en su ejercicio tengan FUERZA DE LEY, y por ende, la capacidad plena de modificar, derogar o adicionar las leyes existentes.

“No de otra manera podría entenderse el espíritu del artículo 20 transitorio en comento, ya que, si se tratase del ejercicio de aquellas potestades que le competen como suprema autoridad administrativa no legislativa, no se hubiese justificado la existencia de este precepto transitorio, frente a las facultades que ordinariamente posee de conformidad con el artículo 189 numeral 16 de la Carta”.

“...No puede pensarse tampoco que las facultades gubernamentales otorgadas de manera excepcional por la propia Constitución, en un artículo especial transitorio, sólo estuvieran reducidas a la posibilidad de modificar la estructura interna de los organismos o entidades de la rama ejecutiva, puesto que para ello el gobierno ya está ordinariamente facultado por el artículo 189 de la Carta, y no se justificaría un nuevo mandato superior”, pág. 59.

Sobre el tema de la transformación de entidades a través de los decretos expedidos al amparo del artículo 20 transitorio de la Carta, véase IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, “Tipología de las entidades administrativas objeto de reforma”, en *Implicaciones jurídicas de la reforma administrativa*, op. cit. págs. 242 y 243.

En relación con la justificación que se ha dado para extender las facultades gubernamentales a ciertos campos de la legislación y que se funda en el concepto de “flexibilidad”, es pertinente señalar que en la Asamblea Nacional Constituyente, al criticar el proyecto del presidente GAVIRIA, que pretendía extender la aplicación de las leyes marco o cuadro, dijo que el gobierno:

“adopta el trajinado concepto de la flexibilidad en el manejo de la administración pública, el margen que proporciona frente a circunstancias cambiantes y en fin que se convierten en instrumentos para la realización de una política de gobierno. Reflexión que indica la introducción de elementos extrajurídicos que abren la vía al peligroso expediente de la politización de las normas legales en sectores claves de la economía y, además, facilitan un cambio constante de las reglas de juego... La propuesta gubernamental, definitivamente está orientada a minimizar la rama legislativa en su función primordial y cardinal: hacer las leyes... Coincidimos con la interpretación del Consejo de Estado acerca del principio de separación de poderes y del ejercicio de la función legislativa. La Corporación es explícita en advertir a la nación sobre los peligros de conferir, por regla general al gobierno, a otros organismos o entidades distintas al Congreso atribuciones legislativas. Sobre el particular dice: ‘el principio de la separación entre las ramas del poder público impide que ella se degrade y se introduzca en la materia una mixtura o confusión que la haría nugatoria’. En materia de clasificación de las leyes únicamente se refiere —el Consejo de Estado— a las normas cuadro a las que califica de excepcionales. Para concluir que no se deben tomar como fuente de ‘nuevos poderes legislativos’ y ‘motivo de desorden político’. Tampoco al amparo de normas generales se pueden multiplicar los reglamentos e instaurar la impropiedad jurídica”⁵².

La práctica de la delegación legislativa ha sido objeto de severas críticas en tanto que la instauración de la tecnocracia pone en riesgo valores fundamentales de un Estado democrático de derecho. Así, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA sostiene:

“Por mucho que se resalte la crisis de la ley en las sociedades actuales, tal crisis no alcanza en modo alguno a destronar a la ley (...) de ese lugar central e insustituible (...) la verdadera alternativa al recurso legislador para afrontar y encauzar los problemas sociales no sería la de reinstalar al juez en el papel central que le correspondía (...) en el *Ancien régime*, sino habilitar a la administración para que fuese resolviendo los problemas a medida de su planteamiento mediante reglamentos más o menos fugaces o a través de actos o medidas discrecionales singulares, amparados unos y otras sólo en la supuesta superioridad que emana del saber superior de sus cuadros tecnocráticos. Ahora bien, tal alternativa no sería admitida en modo alguno, por las sociedades actuales, porque con ella se volatizaría, justamente, la democracia y estaríamos reinstalando, en realidad, una genuina autocracia, la de los tecnócratas que no tardarían en buscar y encontrar una

52 Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta constitucional* n° 51, martes 16 de abril de 1991, ponencia sobre la función legislativa, pág. 2 y sigs.

fundamentación política correlativa que pretendiese otorgarles legitimidad. Se ve claramente que, frente a esa alternativa, la democracia necesita inexcusablemente de la ley y que no puede abdicarse de la responsabilidad central de la ley, precisamente (reanudando así su fundamento histórico moderno), en cuanto que la ley es el instrumento necesario de la libertad, tanto por su origen en la voluntad general como por su efectividad como pauta igual y común para todos los ciudadanos, a la que todos pueden invocar y en la que todos deben poder encontrar la justicia que la sociedad les debe”⁵³.

La justificación de las leyes marco se ha hecho consistir en que en ciertas materias —sobre todo de índole económica— es necesaria la acción rápida del ejecutivo que no ofrece el lento procedimiento legislativo⁵⁴, ni la fragilidad de las mayorías en el órgano legislativo⁵⁵. No obstante, algunos han puesto en tela de juicio la conveniencia del constante cambio normativo, y sobre todo la afectación del principio de representación democrática en la toma de vitales decisiones políticas y económicas⁵⁶. Esa misma crítica quizás es aún más pertinente cuando se trata de la estructura de la administración nacional, ya que en este asunto no es claro que se necesite reformar continuamente esa estructura para hacer efectivos los planes de cada gobierno. Pensamos, que la estabilidad institucional y la seguridad jurídica tal vez reclaman, por el contrario, una cierta permanencia de la estructura administrativa.

Por otra parte, sobre la aplicación del concepto de “deslegalización” en nuestro sistema jurídico, figura que tiene su origen en el derecho francés, es preciso tener en cuenta que la Constitución de la Quinta República delimitó el dominio legislativo y el dominio del reglamento (artículos 34 y 37)⁵⁷ —esquema bien diferente al

53 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, AURELIO, *El derecho, la ley y el juez. Dos estudios*, Ed. Civitas, Madrid, 1997, págs. 54 y 55.

54 En sentido contrario, ARDANT, PHILIPPE, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7e édition, Paris, LGDJ, 1995, pág. 534. “La elaboración de proyectos de decretos es lenta... debido a la multiplicidad de puntos de vista para tener en cuenta, a la complejidad de los servicios, a la voluntad de hacer prevalecer diversos puntos de vista sobre el conjunto o el detalle.... Los conflictos en el interior de la administración son numerosos y las finanzas imponen múltiples obstáculos. Paradójicamente la vía legislativa, libre de esas limitaciones, puede permitir llevar a cabo más fácilmente la conducción de una reforma”.

55 GICQUEL, JEAN, *op. cit.* pág. 720.

56 “La defensa de la institución de las ‘leyes marco’ es, pues mucho menos sólida de lo que se pretende hacer creer. No es evidente que en las materias que según nuestra Carta deben regularse por medio de este tipo de leyes la posibilidad de cambio frecuente en las normas sea una ventaja. Economistas de mucho prestigio académico critican hoy duramente la estrategia del ‘fine tuning’... La institución de las ‘leyes marco’ referidas a los campos de la actividad económica en donde hay más fuertes ‘grupos de presión’ sustrae del debate en el Congreso y de las reglas de la decisión democrática mayoritaria asuntos vitales para la eficiencia del sistema económico y el bienestar de la comunidad y probablemente, para mejorar la distribución del ingreso”, PALACIOS MEJÍA, HUGO, *Economía en el derecho constitucional colombiano*, Ed. Derecho Vigente, 2ª edición, 1999, pág. 34.

57 Delimitación de materias que según el espíritu original de la Constitución de 1958 pretendió un debilitamiento del Parlamento y un correlativo fortalecimiento del ejecutivo, pero que en la práctica finalmente no se ha

nuestro⁵⁸ —. El origen de esta figura se encuentra en la Ley “ANDRÉ MARIE” del 17 de agosto de 1948, la cual fue expedida en abierto desconocimiento del texto constitucional de 1946⁵⁹. También cabe anotar que cuando en 1953⁶⁰ el Consejo de Estado francés avaló esta práctica, hizo un condicionamiento: que no se pudiera aplicar respecto de materias reservadas a la ley por la Constitución o por la “tradición republicana”⁶¹.

Debe anotarse que el gobierno presentó un proyecto de acto legislativo —que finalmente fue archivado— con el fin de ampliar sus competencias en materia de estructura de la administración. En la exposición de motivos sostuvo el gobierno:

“La presente propuesta pretende simplificar el sistema de competencias gubernamentales, bajo el esquema de ley de principios y reglas generales (ley cuadro), que impida ambigüedades interpretativas, originadas principalmente en la jurisprudencia de las altas cortes, y efectos diversos de los decretos que se dictan en virtud de uno y otro numeral (15 y 16 del artículo 189 C.P.), esto es, unos que desarrollan una ley marco y otros simplemente reglamentarios...”

“Pero a pesar de ese proceso continuado de desprendimiento y desplazamiento de competencias administrativas del legislador hacia el ejecutivo, como ya se ha anotado es necesario imprimir una mayor flexibilidad, radicando más integralmente en las competencias ejecutivas el manejo de la administración pública, que es justamente lo que se propone con el presente acto legislativo...”

“Con los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 de la presente reforma se pretende atribuir todas las competencias relacionadas con la estructura de la administración nacional al gobierno, incluyendo la de ‘creación’ de entidades y organismos con sujeción a los criterios generales que establezca el legislador. De esta forma no sólo se evitan los equívocos

consolidado de manera muy evidente, pues el Consejo Constitucional, órgano concebido para ser el guardián de la repartición de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, ha venido reivindicando la extensión del dominio del primero.

58 En relación con la imposibilidad de “importar” de manera automática instituciones foráneas y sobre las diferencias entre nuestro sistema administrativo y el sistema administrativo francés, véase el trabajo del profesor WILLIAM ZAMBRANO CETINA “Panorama reciente de los principios generales del derecho administrativo francés”, en *Revista Estudios Sociojurídicos*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, mayo de 1999, vol. 1, n° 2, págs. 60 a 76.

59 “Artículo 13. Sólo la Asamblea Nacional vota la ley. Ella no puede delegar este derecho”.

60 Concepto del 6 de febrero de 1953, *Documents d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques*, n° 1.10., *Les institutions de la Quatrième République*. Paris, *La documentation française*, Édition 1995.

61 LECLERCQ CLAUDE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7e édition, Ed. Litec, Paris, 1990, pág. 442.

entre las facultades permanentes del gobierno y las facultades del legislador que se otorgan extraordinariamente a aquél, sino que se avanza significativamente en la flexibilización de la administración, de tal suerte que el gobierno, conforme a su propio programa, siguiendo los criterios generales fijados por el legislador, pueda crear y adecuar los organismos y entidades administrativos a las cada vez más cambiantes situaciones sociales que enfrenta el Estado...

“En síntesis, se trata de atribuir al jefe supremo de la administración el diseño y modificación de la estructura a su cargo, que le permita desarrollar su programa de gobierno, sin las demoras ni los tropiezos que implica tramitar una ley para cada caso concreto en el Congreso de la República, sin que ello implique sustraerse a la voluntad del legislador, quien fijará los criterios generales y los objetivos de la administración, bajo la técnica denominada de leyes ‘cuadro’ o ‘marco....’

“Quedarían de esta manera redistribuidas con toda claridad las competencias entre el legislativo y el ejecutivo en materia de organización de la administración pública nacional, así: corresponde al Congreso el establecimiento de los principios y reglas generales, conforme a los cuales el presidente fija la parte dinámica de la estructura de la administración”⁶².

2.2. Análisis desde la perspectiva legal

En primer término es necesario resaltar que el artículo 54 de la Ley 489 establece

“los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional”.

62 El proyecto de acto legislativo pretendía: (i) derogar el numeral 7 del artículo 150; (ii) adicionar un literal al numeral 19 de ese mismo artículo en el que se incluye dentro de las normas marco las relativas a:

“establecer la organización de la administración nacional, así como crear, escindir, fusionar, suprimir o modificar ministerios, departamentos administrativos y demás organismos o entidades de la administración nacional; así como las corporaciones regionales”;

(iii) asignar al presidente en el numeral 15 del artículo 189 la función de establecer la organización de la administración nacional; (iv) atribuir al presidente en el numeral 16 del artículo 189 la función de crear, escindir, fusionar, suprimir o modificar ministerios, departamentos administrativos y demás organismos o entidades de la administración nacional, así como las corporaciones regionales; y (v) modificar el artículo 206 para que en adelante sea el gobierno nacional el que determine el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos (*Gaceta del Congreso*, año XII, n° 344, 23 de julio de 2003, pág. 10 y sigs.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-702 de 1999 declaró exequibles los literales a), e), f), j), k), l) y m) del artículo 54, e inexecutable los literales b); c); d); g); h); e i) del mismo artículo⁶³.

Es pertinente resaltar que el ámbito de aplicación del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 se contrae a la modificación de la *estructura interna* de los entes u organismos⁶⁴, y por ello no es posible invocar esta norma para hacer un traslado de funciones entre entidades, independientemente de que las funciones tengan o no una estrecha relación con los objetivos tanto de la entidad u organismo receptor como del que pierde la función. Así pues, si en gracia de discusión se aceptara que las normas constitucionales no prohíben el traslado de funciones entre diferentes órganos o entes, lo cierto es que los principios y reglas generales señaladas actualmente por el legislador, de acuerdo con su facultad de configuración, no contemplan esa posibilidad.

Es importante tener en cuenta que, según los antecedentes legislativos de la Ley 489, desde el primer momento se señaló la intención de fijar unos criterios para *reestructurar internamente* las entidades u organismos⁶⁵. Y si bien el texto

63 Consideró la Corte que el Congreso en los numerales b); c); d); g); h) e i) del artículo 54 “defirió en el ejecutivo la competencia de regulación normativa de aspectos inherentes a la determinación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, tales como los relacionados con el tipo de estructuras a adoptarse —concentradas— y sus características —flexibles y simples—, los criterios para la organización de las dependencias básicas; la identificación de las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación y de las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan; asimismo lo habilitó para supeditar las estructuras a la finalidad, objeto y funciones previstas en la Ley 489; y, a limitar los cambios en funciones específicas, únicamente a su adecuación a las nuevas estructuras.

“Para la Corte, los literales b); c); d); g); h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7° del artículo 150 C.P., pues, es al Congreso a quien le corresponde ‘determinar la estructura de la administración nacional’ y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional ‘señalar sus objetivos y estructura orgánica’.

“Asimismo, en su sentir, los literales b); c); d); g); h) e i) del artículo 54 contravienen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que señala que legislador es quien debe definir mediante ley, los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales”.

64 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-140 de 1998, MP CARLOS GAVIRIA DIAZ, al analizar el alcance de los artículos 150-7 y 189-16 de la Carta, la Corte sostuvo que “corresponde al Presidente de la República variar, transformar o renovar la *organización interna* de cada una de las entidades creadas por la ley”.

65 Véase *Gaceta del Congreso*, n° 349, año VI, 1° de septiembre de 1997, proyecto de ley 051 de 1997, Cámara “Por la cual se dicta la ley general o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política”. El artículo 50 del proyecto (hoy 54) señalaba: “Artículo 50. Reorganización interna de las entidades administrativas. El Presidente de la República podrá modificar la *organización interna* de las entidades y organismos administrativos del orden nacional en cualquier tiempo, con sujeción a los siguientes principios y reglas:

del proyecto de ley sufrió modificaciones durante el curso de los debates, en ellos estuvo presente la idea de no poder modificar los objetivos de las entidades u organismos⁶⁶, y la redacción final claramente da a entender que la facultad de reestructurar hace alusión a la *estructura interna*⁶⁷. En efecto, así lo señalan varios de los literales del artículo 54, incluso algunos de los que fueron declarados inexecutable —y valga aclarar que su inconstitucionalidad se halló en otras razones que para el presente análisis no resultan relevantes—.

Así, el literal d) —declarado inexecutable— disponía que las estructuras orgánicas debían ser flexibles, y que por ello era necesario que:

“las dependencias que integran los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas...” (bastardilla fuera de texto);

por su parte, el literal f) preceptúa que:

“cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo”(bastardilla fuera de texto);

el literal g) —declarado inexecutable— determinaba que:

“las dependencias básicas de cada entidad deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan”(bastardilla fuera de texto);

el literal h) —también declarado inexecutable— establecía que:

a. Se deberá preservar la misión y los objetivos que haya asignado la ley al organismo o entidad...”, (se subraya) pág. 7.

66 Véase ponencia para primer debate, representantes: ANTONIO JOSÉ PINILLOS, JESÚS ÁNGEL CARRIZOSA y JAIRO BERRIO VILLARREAL, *Gaceta del Congreso* 491, 25 de noviembre de 1997, año VI, artículo 51 (actual 54): “Reestructuración de las entidades, organismos y agencias administrativos. De conformidad con la atribución conferida por el artículo 189-16 de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá modificar la estructura orgánica de las entidades, organismos y agencias administrativos del orden nacional en cualquier tiempo, con sujeción a:

“...b) La preservación de los objetivos que haya asignado la ley al organismo, entidad o agencia...” (pág. 8).

67 Véase Ponencia para segundo debate., *Gaceta del Congreso*, n° 294, martes 24 de noviembre de 1998, año VII, pág. 1 y sigs.

“la estructura que se adopte, deberá sujetarse a la finalidad, *objeto y funciones generales de la entidad previstas en la ley*” (bastardilla fuera de texto);

el literal i) —declarado inexecutable— señalaba que:

“*sólo podrán modificarse, distribuirse o suprimirse funciones específicas, en cuanto sea necesario para que ellas se adecuen a la nueva estructura*” (bastardilla fuera de texto);

el literal j) preceptúa que:

“*se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo...*” (bastardilla fuera de texto);

el literal k) señala que:

“*No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden*” (bastardilla fuera de texto);

y el literal l) dispone que:

“*deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades*”(bastardilla fuera de texto).

Ahora bien, el artículo 54 también determina que la reestructuración de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales deberán —según el literal a)—

“responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones”.

Lo anterior no implica la autorización para variar objetivos ni hacer traslado de funciones entre entes u organismos, por tener esos asuntos reserva legal, y además porque este literal se refiere a dependencias internas, si se lee en concordancia con el resto de las disposiciones del citado artículo. Es más, el literal e) de dicha norma hace alusión a la

“armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, *de acuerdo con las competencias atribuidas por ley* para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidad ni conflictos”(bastardilla fuera de texto).

De ello no se deduce en forma alguna la potestad del ejecutivo para variar las funciones atribuidas por la ley.

Y por último, el literal m) se refiere a las funciones específicas de los empleos, y el literal n) a la existencia de una nueva planta de personal.

Por otra parte, para esclarecer el alcance del concepto de reestructuración, no debe olvidarse que los elementos de la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa fueron definidos taxativamente por el legislador en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998⁶⁸, y que dentro de ellos no se encuentran los objetivos ni las funciones, pues dicha norma sólo hace alusión a la denominación, la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, la sede, la integración de su patrimonio, el señalamiento de sus órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y designación de sus titulares y el ministerio o departamento administrativo al cual se encuentran adscritos o vinculados⁶⁹.

No es posible deducir de la facultad del presidente de variar la naturaleza jurídica de las entidades, la atribución de modificar, suprimir o trasladar funciones entre ellas, pues no existe una norma legal que fije los principios y reglas generales sobre el tema —si acaso desde la perspectiva constitucional se aceptara que pudiera haberlos—, y tampoco es posible invocar facultades “implícitas” cuando se trata de una atribución normativa condicionada a la existencia de parámetros previa y expresamente determinados por el legislador.

También es importante tener en cuenta que otras normas de la Ley 489 reconocen la reserva de ley en relación con los objetivos y funciones de entidades y organismos administrativos del orden nacional. Así, el artículo 58 establece cuáles son los objetivos de los ministerios y departamentos administrativos “conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley”; y el 59 señala las funciones de dichos organismos,

“sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales” (bastardilla fuera de texto).

Cabe resaltar que en esta materia el actual gobierno invocó la reserva legal para justificar la solicitud de facultades extraordinarias con el fin de reasignar funciones y competencias orgánicas entre entidades y organismos de la administración pública nacional. El gobierno explicó, cuando solicitó las facultades, que

68 Cfr. Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 15 de junio de 2000, exp. 5919, CP JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

69 Cabe aclarar que mediante sentencia C-1437 de 2000 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 42 de la Ley 489 que facultaba al gobierno nacional para definir la integración del sector administrativo respectivo a través de la adscripción y vinculación.

“dentro del proceso de optimización de la actividad pública, es necesario redistribuir algunas funciones que fueron asignadas a determinada entidad por su ley de creación, pero que corresponden más a la naturaleza de otra entidad que realiza actividades complementarias y pueden ser desarrolladas con mayor eficiencia por ésa. *Como quiera que las funciones orgánicas son dadas por ley, su modificación sólo puede hacerse por normas con dicho nivel jerárquico, razón por la cual son necesarias las facultades solicitadas*”⁷⁰ (bastardilla fuera de texto).

Quedan así planteados los enfoques sobre el alcance de las competencias previstas en los artículos 150-7 y 189-16 C.P. y 54 de la Ley 489 de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

ARDANT, PHILIPPE, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7e édition, Paris, LGDJ, 1995.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, n° 79, 22 de mayo de 1991, pág. 12.

Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, n° 51, 16 de abril de 1991, pág. 7.

Congreso de la República, *Gaceta del Congreso*, n° 349, 1° de septiembre de 1997, año VI, pág. 7.

Congreso de la República, *Gaceta del Congreso*, n° 491, 25 de noviembre de 1997, año VI, pág. 7.

Congreso de la República, *Gaceta del Congreso*, n° 294, 24 de noviembre de 1998, año VII, págs. 1-5.

Consejo de Estado, Jurisprudencia.

Corte Constitucional, Sala Plena, Jurisprudencia.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Jurisprudencia.

70 Cfr. LONDOÑO HOYOS, FERNANDO, ministro del Interior y de Justicia, “Exposición de motivos del Proyecto de Ley 100 de 2002 Senado por el cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”, *Gaceta del Congreso*, año XI, n° 430, 16 de octubre de 2002, págs. 6 y 7. El texto del literal c) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 señala que las facultades extraordinarias se otorgaron al presidente para “reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional”. Así pues, se deduce tanto de los motivos expuestos por el gobierno para explicar la necesidad de las facultades, y tal vez más claramente del tenor literal de la Ley 790, que el Presidente de la República no fue habilitado por el Congreso para modificar mediante normas con fuerza de ley los objetivos de las entidades u organismos de la administración pública nacional, pues en desarrollo de esta facultad de reasignar funciones y competencias no necesariamente se encuentra implícita la de modificar objetivos. Como el gobierno explicó, se trataba simplemente de redistribuir las funciones teniendo en cuenta tanto la naturaleza jurídica de las entidades y organismos como las funciones complementarias que éstos desarrollaran —y que ha de entenderse en todo caso que éstas, en cuanto complementarias, no implican en modo alguno la variación de objetivos fijados previamente por la ley—.

- CHARRY URUEÑA, JUAN MANUEL, *La Corte Constitucional y la estructura del Estado*, en Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, *Corte Constitucional 10 años balance y perspectivas*, Colección de textos de jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, agosto de 2003.
- CHARRY URUEÑA, JUAN MANUEL, *Sistema normativo de la Constitución de 1991*, Monografías jurídicas, n° 85, Temis, 1993.
- CHINCHILLA HERRERA, TULIO ELÍ, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*, título VI de la rama legislativa, Ed. Comisión Colombiana de Juristas, 1998.
- Documents d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques*, n° 1.10. *Les institutions de la Quatrieme République*. Paris, *La documentation francaise, Édition*, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, AURELIO, *El derecho, la ley y el juez. Dos estudios*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.
- GICQUEL, JEAN, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 14e édition, Ed. Montchrestien, Paris, 1995.
- GONZÁLEZ CHARRY, GUILLERMO, *Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo en la Constitución de 1991*, Ediciones Doctrina y ley, 3ª edición, 1994.
- HERNÁNDEZ GALINDO, JOSÉ GREGORIO, *Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano*, Ed. Legis, Bogotá, 2001.
- IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, *Estudios de derecho constitucional económico*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001, 1ª edición.
- IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, “Tipología de las entidades administrativas objeto de reforma”, en *Implicaciones jurídicas de la reforma administrativa*, editor WILLIAM ZAMBRANO CETINA, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1ª edición, 1994.
- LECLERCQ, CLAUDE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7ª edición, Ed. Litec. Paris, 1990.
- LONDOÑO HOYOS, FERNANDO, ministro del Interior, Exposición de motivos del Proyecto de Ley 100 de 2002 Senado “por el cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”, *Gaceta del Congreso*, año XI, n° 430, 16 de octubre de 2002.
- LONDOÑO HOYOS, FERNANDO, ministro del Interior y de Justicia, Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo 03 de 2003 Senado, “por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política”, *Gaceta del Congreso*, año XII, n° 344, 23 de julio de 2003.
- MATHIEU, BERTRAND, *La loi*, Éditions Dalloz, Paris, 1996.
- PALACIO, MARIA TERESA, “El transitorio 20 y las políticas de privatización” en *Implicaciones jurídicas de la reforma administrativa*, editor: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1ª edición, 1994.

- PALACIO RUDAS, HUGO, *El Congreso en la Constitución de 1991 - Del edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, 2ª edición, TM editores, Bogotá, 1994.
- PALACIOS MEJÍA, HUGO, *Economía en el derecho constitucional colombiano, derecho vigente*, 2ª edición, Bogotá, 1999.
- PÉREZ ESCOBAR, JACOBO, *Derecho constitucional colombiano*, Editorial Horizontes, 2ª edición, Bogotá, 1977.
- Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, *Historia de la reforma constitucional de 1968*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1969.
- Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la modernización del Estado. *El artículo transitorio 20, un mandato constitucional-elementos jurídicos para su interpretación y cumplimiento*, Editores LILIANA CABALLERO DURÁN y AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, marzo de 1994.
- RODRÍGUEZ R., LIBARDO, *Derecho administrativo, general y colombiano*, Ed. Temis, Bogotá, 12ª edición, 2000.
- SÁCHICA, LUIS CARLOS, “El control de constitucionalidad”, *Monografías jurídicas*, n° 9, Bogotá, Temis, 3ª edición, 1988.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO Y VIANA CLEVES, MARÍA JOSÉ, “Estructura de la Administración Pública bajo la perspectiva de la Corte Constitucional” en *Anuario de Derecho Constitucional, análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- TAFUR GALVIS, ÁLVARO, *Estudios de derecho público*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997.
- TAFUR GALVIS, ÁLVARO, “La jurisprudencia constitucional y los principios y reglas de la organización administrativa”, en *Jurisdicción constitucional de Colombia, la Corte Constitucional 1992-2000 realidades y perspectivas*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.
- VIDAL PERDOMO, JAIME, *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.
- VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho administrativo*, Editorial Temis, Bogotá, 11ª edición, 1997.
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Nuevo Estatuto de organización y funcionamiento de la administración*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1ª edición, 1999.
- ZAFRA ROLDÁN, GUSTAVO, *El derecho a la Constitución*, Pontificia Universidad Javeriana, colección Profesores, n° 25, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 1998.
- ZAMBRANO CETINA, WILLIAM, “Panorama reciente de los principios generales del derecho administrativo francés”, en *Revista Estudios Sociojurídicos*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, mayo de 1999, vol. 1, n° 2.