

Sentencia C-727/00

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencias

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No es absoluto/LEGISLADOR-Competencia para consagrar recursos

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA-Actos no susceptibles del recurso de apelación/DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA-Finalidad

La concesión legal del recurso de apelación iría en contra de la finalidad misma del mecanismo de la desconcentración, que no es otra que descongestionar los órganos superiores con miras a facilitar y agilizar la función pública, de conformidad con los principios funcionales de eficacia y celeridad que gobiernan dicha función.

DELEGACION DE FUNCIONES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Acto de delegación/DELEGACION DE FIRMA-Inexistencia de traslado de competencias

La disposición reprochada no se refiere a la delegación administrativa en general, que tiene por objeto la transferencia de funciones administrativas, sino a una figura particular que es la llamada "delegación de firma", en donde no opera propiamente ningún traslado de competencias entre el delegante y el delegado, pudiéndose afirmar que éste tan sólo firma, o suscribe un documento por aquél. Tarea material en que se sule al delegante, con finalidades de agilización de la función pública.

DELEGACION DE FUNCIONES ENTRE ENTIDADES PUBLICAS-Regulación mediante convenio/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES

la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS-Transferencia entre entes nacionales y territoriales mediante convenio/REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Acuerdo de colaboración transitoria

Dicho convenio no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la

autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

COSA JUZGADA RELATIVA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Competencia para suprimir entidades y organismos del nivel nacional

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA-Traslado de competencias entre personas jurídicas

La presente acusación se estructura a partir de una imprecisión, cual es estimar que la desconcentración es una figura que opera solamente dentro de una entidad derecho público dotada de personería jurídica. Dicha aseveración no emana en modo alguno de la Carta, que sobre el particular guarda silencio. Al contrario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, a pesar de que por lo general la desconcentración opera dentro de órganos de la misma entidad, no por ello se excluye la posibilidad de que a través de este mecanismo se trasladen competencias entre personas jurídicas.

VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones públicas

El de vicepresidente de la República sí es un cargo público con funciones constitucionales propias o asignadas por el presidente de la República, expresamente previsto por la Carta Fundamental.

LEGISLADOR-Facultad de crear superintendencias con personería jurídica en el sector descentralizado nacional/FUNCION DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL POR SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURIDICA

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES A ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Constitucionalidad

La distinción entre entidades centralizadas y descentralizadas, que comporta el reconocimiento de personería jurídica a las segundas, tiene como única finalidad habilitar a estas últimas para ser sujetos de derechos. Esta habilitación, en modo alguno afecta las posibilidades de delegación de funciones presidenciales, pues la Constitución no lo proscribe, ni afecta las relaciones de jerarquía entre sectores. Por lo tanto, la delegación de funciones a entidades descentralizadas, permitida de manera general por la norma bajo examen, no viola per se la Constitución, pues esta autorización general no conlleva la pérdida de control de las funciones presidenciales que asume la delegataria.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR NO EXISTIR CARGO

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Reserva legal para su creación o autorización de su existencia

La Carta permite la constitución de empresas industriales y comerciales del estado mediando tan solo la autorización legal, sin necesidad de creación directa por parte del legislador.

DESCENTRALIZACION-Concepto/DESCENTRALIZACION-No implica ruptura total del vínculo entre poder central y entidad descentralizada

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968.

DESCENTRALIZACION-Control de tutela

La descentralización involucra entre nosotros, desde 1968, el concepto de vinculación del ente funcionalmente descentralizado a un ministerio o departamento administrativo, el cual ejerce un control de tutela sobre el primero, con miras a obtener la coordinación de la función administrativa. Así las cosas, el control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa.

DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS-Poder de supervisión y orientación/ENTIDAD DESCENTRALIZADA-Ministro como superior inmediato del representante legal

La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización.

ENTIDAD DESCENTRALIZADA-Control administrativo ejercido por superior inmediato

Para la Corte la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no implica que en su cabeza se radiquen las facultades de nombramiento y remoción del representante legal de las entidades descentralizadas, ni toca con la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución. En este sentido, tal control administrativo desarrolla plenamente el artículo 208 superior.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencias concurrentes entre Congreso y Presidente de la República

De la Constitución emana que corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, creando los ministerios, pero que el Gobierno puede modificar su estructura según se lo permite el numeral 16 del artículo 189 superior.

UNIDADES MINISTERIALES/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Determinación estructura de administración nacional

Solo a la ley compete determinar inicialmente la estructura de la Administración, facultad que la norma acusada permite ejercer al Gobierno Nacional. En tal virtud, la Corte retirará del ordenamiento jurídico el segmento normativo del artículo 63 de la ley 489 de 1998 que dice “y a la reglamentación del Gobierno”, y el resto de la disposición lo declarará ajustado a la Carta, bajo el entendido de que el acto a que se refiere, que determina la estructura del correspondiente ministerio y en el cual se señala la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales es únicamente la ley.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Creación legal/FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Creación de establecimientos públicos

La simple autorización legal para creación de entidades del orden nacional, es permitida por la Constitución únicamente en relación con las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, más no con los establecimientos públicos que como lo dice el actor, deben ser creados directamente por la ley. No obstante lo anterior, a juicio de la Corte también les asiste razón al interviniente y a la vista fiscal cuando afirman que también los decretos expedidos con fundamento en facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al presidente de la República, pueden crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Así, la expresión “o norma” contenida en la disposición que se estudia y que acusa la demanda, debe entenderse como referida a esos decretos, por lo cual no resulta contraria a la normas superiores. En efecto, la Constitución no prohíbe la concesión de facultades extraordinarias para tales efectos, como se deduce del texto del tercer inciso del numeral 10 del artículo 150 superior.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Creación de regionales y seccionales

Referencia: expediente D-2696

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 párrafo (parcial), 9 párrafo (parcial), 12 párrafo, 14, 38 numeral 1 literal b y numeral 2 literal c (parcial), 49 (parcial), 52 numeral 6 (parcial), 56 párrafo (parcial), 61 literal h (parcial), 63 (parcial), 68 (parcial), 71 (parcial), 78 párrafo (parcial), 82 y 85 (parcial) de la Ley 489 de 1998.

Actor: Pedro Alfonso Hernández M.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dosmil (2000)

El ciudadano Pedro Alfonso Hernández M., en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 8° párrafo (parcial), 9° párrafo (parcial), 12 párrafo, 14, 38 numeral 1° literal b y numeral 2° literal c (parcial), 49 (parcial), 52 numeral 6° (parcial), 56 párrafo (parcial), 61 literal h (parcial), 63 (parcial), 68 (parcial), 71 (parcial), 78 párrafo (parcial), 82 y 85 (parcial) de la Ley 489 de 1998.

Mediante auto del 29 de noviembre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador rechazó la demanda en contra del artículo 66 (parcial) de la Ley 489 de 1999, en consideración a que frente de tal norma existe cosa juzgada constitucional absoluta, toda vez que la misma fue declarada executable por esta Corporación mediante Sentencia C-561 de 1999.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. CONSIDERACIONES GENERALES, TEXTOS ACUSADOS, LA DEMANDA, LAS INTERVENCIONES, EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL Y LAS CONSIDERACIONES PARTICULARES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra las normas demandadas, por ellas ser parte de una ley de la República.

El actor acusa diferentes disposiciones de la Ley 489 de 1998, aduciendo respecto de cada una de ellas, por separado, diversos cargos de violación constitucional. Por razones metodológicas, y con el fin de dar mayor claridad a la exposición de las acusaciones y de los argumentos de la intervención ciudadana y de la vista fiscal, la Corte procederá a transcribir los artículos acusados conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.464 del 30 de diciembre de 1998, subrayando y resaltando lo demandado, seguido de las razones esgrimidas en contra de cada uno de ellos por la demanda, los argumentos de la intervención ciudadana y las respectivas consideraciones del Ministerio Público y de esta Corporación. No obstante, previamente a lo anterior hará una serie de consideraciones generales relativas a los fenómenos jurídicos de la descentralización, desconcentración y la delegación administrativas, extraídas de la jurisprudencia sentada por la Corte en oportunidades anteriores, con fundamento en las cuales se abordará el estudio particular de cada una de las disposiciones acusadas, siguiendo la metodología anteriormente expuesta.

1. Consideraciones generales. Jurisprudencia constitucional referente a la descentralización, desconcentración y delegación administrativas.

En varios pronunciamientos la Corte ha ido decantando una jurisprudencia relativa al tema de los diversos modelos de organización administrativa, que ahora resulta oportuno reseñar brevemente:

1. Mediante Sentencia T-024 de 19961, reiterada posteriormente en los fallos de constitucionalidad números C-496 de 19982 y C-561 de 19993, la Corte, con fundamento en la Constitución, distinguió los fenómenos administrativos de la descentralización, la desconcentración y la delegación, indicando que todos ellos son mecanismos de coordinación

y organización de la estructura administrativa a los que se refieren los artículos 209 y 211 superiores, cuyos elementos constitutivos son los siguientes:

“Sobre estos modelos de organización administrativa y sus elementos constitutivos la doctrina ha señalado:

La Descentralización como uno de estos mecanismos busca “Transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”⁴.

“La descentralización presenta múltiples manifestaciones. Pero la que constituye objeto de nuestro interés, es la descentralización administrativa.

“a) Transferencia de poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado; b) La existencia de una relación de tutela y no jerarquía. Pero existen igualmente, otros mecanismos idóneos para la transferencia de funciones. Uno de estos mecanismos lo constituye la desconcentración

“La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

“La desconcentración así concebida, presenta estas características:

“1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

“2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

“3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

“4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

“El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

“1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.

2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.

4.El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.”

...

“Aunque la teoría general la delegación obra entre órganos de un mismo ente o persona jurídica estatal, debe señalarse que la Ley colombiana prevé la delegación entre personas jurídicas.

“Así, el artículo 23 del decreto ley 3130 de 1968, autoriza la delegación de funciones asignadas a entidades descentralizadas, en entidades territoriales e igualmente descentralizadas, con el voto favorable del Presidente y la aprobación del gobierno.”

2. En lo que tiene que ver con la delegación y desconcentración de las funciones presidenciales, la Corte, en la Sentencia C-496 de 1998, hizo las siguientes precisiones:

“La Corte Constitucional ha dedicado algunas sentencias a tratar el tema de la delegación y de la desconcentración de funciones presidenciales. De ellas se desprende, en primer lugar, que, salvo el caso de algunas funciones que son indelegables, en principio, las restantes sí lo son; y, en segundo lugar, que únicamente son desconcentrables las funciones que ejerce el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, aun cuando con la aclaración de que el control y orientación de dichas actividades debe permanecer en cabeza del Presidente, cuando se trate de competencias constitucionales.

“...La imposibilidad de desconcentrar las funciones que se ejercen como Jefe de Estado fue establecida en la sentencia C-485 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se declaró contrario a la Carta la asignación de competencias autónomas y permanentes, en materia internacional, a la Junta Directiva del Banco de la República.

...

“De la misma manera, en materia de orden público, un área en la que el Presidente de la República actúa claramente como Jefe de Gobierno, la Corte ha manifestado que es posible la delegación, mas no la desconcentración.

...

“Finalmente, de manera general, en la sentencia C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se fijó la regla de que las funciones atribuidas al Gobierno pueden ser delegadas por el Presidente:

“En las consideraciones precedentes se ha señalado que las funciones atribuidas al Gobierno pueden, en principio, ser materia de delegación. La delegación es un instrumento del manejo estatal al cual puede legítimamente apelar el Presidente y se justifica en términos de eficacia, celeridad y desconcentración del poder. A pesar de no tratarse de funciones propias, sino radicadas en el Gobierno, el Presidente puede delegarlas al Ministro Delegatario. En otras palabras, el hecho de que una función sea del Gobierno, no impide su delegabilidad por parte del Presidente. El artículo 211 de la C.P., no circunscribe la materia delegable a las funciones propias del Presidente. La norma, por el contrario, se abstiene de hacer

distinciones dentro del conjunto de funciones que el Presidente puede delegar”. (Negrillas fuera del texto).”

3. Finalmente, es oportuno recordar, que la jurisprudencia ha aclarado que la delegación y la desconcentración no son modelos de organización administrativa excluyentes. Sobre este punto, se pronunció la Corporación mediante Sentencia C-561 de 1996, en la cual se expusieron los siguientes conceptos:

“Por otra parte, no se puede dejar de lado, el artículo 211 de la Carta, que autoriza al Presidente de la República la delegación en las autoridades administrativas que la misma disposición determina, de las funciones que la ley le señale. Porque, si bien es cierto, que la misma Carta, como se dijo autoriza al legislador para la creación de entidades que colaboren con el Gobierno en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia, no implica que el Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, no las pueda delegar, como titular, por virtud de la Constitución, de dicha función, sin que ello signifique de manera alguna, que el legislador pueda asignar directamente a las entidades que crea, funciones que sean privativas del Presidente de la República conforme a la Constitución.

(...)

“...observa la Corte, que la delegación y desconcentración de funciones no se excluyen, por cuanto, como se dijo, el fin de estos dos mecanismos es el mismo : descongestionar los órganos superiores de la administración, para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de los intereses generales de los ciudadanos.”

Con fundamento en la jurisprudencia sentada, la Corte entra a estudiar los cargos de la demanda, de conformidad con la metodología anteriormente explicada.

2. Artículo 8° parágrafo.

2.1 . Texto de la disposición

“Artículo 8°. Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

“Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.”

2.2 La demanda y la intervención ciudadana

Frente del extracto acusado del parágrafo del artículo 8° de la Ley 489 de 1998, el

demandante indica que la eliminación del recurso de apelación en contra de las decisiones de las autoridades administrativas titulares de las funciones y competencias correspondientes, luego de ocurrida su desconcentración de acuerdo con el artículo 8º de la ley enunciada, atenta contra del derecho fundamental al debido proceso, al cual es inherente el “principio universal de la doble instancia”. De este modo, arguye el libelista, la naturaleza de la vía gubernativa se desdibuja, al tiempo que se restringe el campo de acción de la figura de la desconcentración, limitando su aplicación al ámbito central nacional y excluyendo del mismo a las entidades territoriales y descentralizadas.

En representación del Ministerio del Interior, la doctora Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández presentó escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo en comento, estimando que el inciso demandado del artículo 8º de la Ley 489 de 1998 no vulnera el derecho constitucional al debido proceso toda vez que el principio constitucional a la doble instancia se predica respecto de las sentencias judiciales y no de los actos de la Administración, en concordancia con el artículo 31 de la Carta. Más aún, en éste último artículo, la Constitución prevé que la regla de la doble instancia no es absoluta, pues admite las excepciones que estipule la ley al respecto. Así las cosas, el Código Contencioso Administrativo (C.C.A) ha establecido, en principio, los recursos de reposición y apelación frente a las actuaciones administrativas. No obstante, el legislador ha indicado que la apelación no procede en contra de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica, estipulando una excepción a dicho principio general, en desarrollo de la autorización que le otorga la Constitución.

Respecto de las acusaciones de confusión conceptual de la Ley 489 de 1998, el Ministerio del Interior argumenta que la figura de la desconcentración ha sido previamente definida por la jurisprudencia constitucional como “el otorgamiento de ciertas funciones a agentes nacionales, regionales o locales, las cuales se ejercen siempre y en todo momento a nombre de la entidad otorgante”⁷. Debido a esto, considerando que la “desconcentración se configura cuando a una dependencia subordinada jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del organismo superior”, no debe extrañar que se obvие el recurso de apelación, pues, en concordancia con los mismos principios constitucionales estipulados por la Carta Fundamental en su artículo 209, el mismo no hace falta pues la decisión a impugnar ha tenido que contar, necesariamente, con la anuencia del funcionario superior.

Así mismo, indica la representante del Ministerio, toda vez que la figura de la desconcentración implica la existencia de un acto de delegación⁸, las normas acusadas no son violatorias de la Carta, pues el mismo artículo 211 fundamental faculta al legislador para establecer los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

2.3 Concepto del Procurador General de la Nación.

Luego de hacer un recuento de las impugnaciones presentadas por el actor, así como sobre la historia de la estructura y filosofía del Estado en Colombia, el procurador general de la Nación se pronunció sobre las acusaciones de la demanda.

2.4 Consideraciones de la Corte

5. La Corte encuentra que el presente cargo no está llamado a prosperar, por cuanto se estructura a partir de supuestos que no emanan de la Constitución.

Insistentemente la Corte ha puesto de presente que el principio de la doble instancia se refiere a las decisiones judiciales definitivas y no a las actuaciones administrativas, y que no reviste una connotación absoluta, ya que el mismo constituyente permite que el legislador le introduzca excepciones, como se desprende del propio tenor de la norma superior referida que expresa: “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley” (Resalta la Corte). Salvo casos expresamente señalados, como las sentencias penales condenatorias y las de tutela, la Constitución no establece de manera general que las decisiones judiciales o administrativas tengan que ser objeto de una segunda instancia. En este sentido dijo la Corte lo siguiente:

“Esta Corporación ha reconocido, en múltiples oportunidades, que una regulación diferenciada del trámite de los procesos judiciales y administrativos por la ley no vulnera en sí misma el principio de igualdad. En particular, esta Corte ha señalado que los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en donde el Legislador tiene una amplia libertad, puesto que salvo ciertas referencias explícitas de la Carta - como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts 29 y 86)- corresponde al Legislador instituir los recursos contra las providencias judiciales y administrativas, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos⁹. Así, en reciente decisión, dijo esta Corporación:

“Si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatorio observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política”¹⁰.

6. Con todo, podría pensarse que aunque de la Constitución no se deriva la necesidad de que las actuaciones administrativas llevadas a cabo en ejercicio de funciones asignadas a través del mecanismo de la desconcentración deban ser objeto no sólo del recurso de reposición sino también del de apelación, ello sí se impone dada la naturaleza misma del mecanismo administrativo referido. Sí se trata de funciones originariamente de competencia de órganos o autoridades jerárquicamente superiores, que han sido asignadas por el ordenamiento a instancias inferiores, podría aducirse que es forzoso que aquellas ejerzan, mediante el recurso de apelación, un control sobre las decisiones adoptadas por éstas.

Sin embargo, vistas las características y finalidades del mecanismo de la desconcentración, puede estimarse que la anterior conclusión carece de fundamento, puesto que en esta figura, el superior, titular originario de la competencia, no sólo no responde por los actos del órgano desconcentrado, sino que no puede reasumirla sino en virtud de nueva atribución legal, sin perjuicio de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica.¹¹ Además, la concesión legal del recurso de apelación iría en contra de la finalidad misma del mecanismo de la desconcentración, que no es otra que descongestionar los órganos

superiores con miras a facilitar y agilizar la función pública, de conformidad con los principios funcionales de eficacia y celeridad que gobiernan dicha función.

7. Respecto de la solicitud del procurador general de declarar inconstitucional el segmento normativo acusado ahora bajo examen, sobre el supuesto de que el mismo pone a discreción de la autoridad pública de superior jerarquía la facultad de desconcentrar sus competencias en otra autoridad - contra cuya decisión sólo procedería el recurso de reposición- y así desconocer la vía gubernativa, la Corte estima que dicha apreciación es errónea, puesto que, como lo ha dicho reiteradamente la Corporación, la desconcentración, y este es el caso a que se refiere el segmento acusado, no opera sino por ministerio de la ley y no por decisión del titular del órgano competente.

8. Finalmente, en lo relativo a la apreciación del demandante, en cuya opinión el segmento bajo examen induce a pensar que el legislador ha restringido el campo de acción de la figura de la desconcentración, limitándolo en su aplicación al ámbito central nacional y excluyendo del mismo a las entidades territoriales y descentralizadas, la Corte estima que en modo alguno de la circunstancia de que se excluya el recurso de apelación puede extraerse tal conclusión, pues eso no aparece explícito en la disposición, ni puede deducirse del contexto normativo. Todo lo contrario, dicho contexto, en especial el artículo 2° de la Ley 489 de 1998, es explícito en afirmar que “las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, ...se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales...” Igualmente, dicha norma señala que la referida Ley se aplicará a todos los servidores públicos que tengan a su cargo el ejercicio de funciones administrativas. Así, resulta válido afirmar que de conformidad con la Ley que se examina, no sólo en el sector central nacional cabe la desconcentración, sino también al interior del sector nacional funcionalmente descentralizado, así como en el territorial.

Por las razones anteriores la Corte no acoge este primer cargo de violación constitucional.

3.1 Texto de la disposición

“Artículo 9°. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

“Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

“Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.”

3.2 . La demanda y la intervención ciudadana

En cuanto al aparte acusado del artículo 9º de la Ley demandada, el accionante argumenta que tal disposición confunde las figuras de delegación y desconcentración administrativa, por cuanto no es posible que una entidad pública proceda a delegar sus funciones propias. De acuerdo con el demandante, la delegación y la desconcentración son dos figuras autónomas, consagradas por el artículo 209 de la Carta Política, que no pueden confundirse sin vulnerar el artículo fundamental aludido. Al respecto afirma el actor: “Entre delegación y desconcentración, existen, entre una multiplicidad de aspectos diferenciadores,¹² tres elementos en particular que permiten afirmar que se trata de dos figuras diferentes del derecho constitucional y administrativo. Ellos son: 1) el objeto. El objeto de la desconcentración son las funciones de las entidades u organismos y en la delegación son las funciones del empleo o cargo del cual es titular el delegante y, naturalmente, la naturaleza de las funciones de las entidades es diferente de la naturaleza de las funciones de los empleos o cargos. 2) quién las realiza. La desconcentración es realizada, en principio, por la autoridad competente para determinar la estructura de la entidad pública, lo cual no significa que desconcentración sea igual a la determinación de la estructura administrativa. La delegación es realizada únicamente por el titular del empleo o cargo, previa autorización para delegar dada por la autoridad competente (generalmente la ley). 3) En quién o en qué recae. Mediante la desconcentración se asignan funciones de la entidad a sus diferentes áreas funcionales o direcciones territoriales (dependencias) y mediante la delegación se otorga autoridad o competencia al delegatario, quien es un funcionario subalterno del delegante, para que tome decisiones frente a una o varias funciones del empleo del cual es titular el delegante.”

Por otro lado, se alega que el mismo aparte demandado del artículo 9º sub iudice, vulnera igualmente el artículo 211 de la Carta Fundamental toda vez que permite a los representantes legales de los institutos descentralizados transferir las funciones de las entidades a su cargo, cuando tal facultad corresponde a las autoridades que crean a dichas entidades.

Respecto del aparte demandado del párrafo del artículo 9º de la Ley bajo examen, la intervención del Ministerio del Interior argumenta que el artículo 211 de la Constitución es claro al permitir que la función administrativa se valga de la delegación en aras de lograr la eficiencia. Así las cosas, y considerando que -como dice el mismo demandante- “la delegación es realizada únicamente por el titular del empleo o cargo, previa autorización para delegar dada por ley”, la disposición legal acusada no está haciendo otra cosa que autorizar a los representantes legales de las entidades descentralizadas para delegar las funciones asignadas a las entidades bajo su representación, conforme a los criterios establecidos por la ley misma.

3.3 Concepto del Procurador General de la Nación.

Frente a la supuesta confusión entre los conceptos de delegación y desconcentración que contiene el artículo 9º de la Ley en mención, la vista fiscal considera que tal disposición es concordante con el artículo 209 superior pues aunque dicha norma constitucional consagra las instituciones de la descentralización, desconcentración y delegación, no define su

significado, correspondiendo al legislador tal tarea. Concluye el concepto fiscal diciendo que el artículo legal impugnado se limita a reglamentar el artículo 211 de la Carta, que dispone las potestades de delegación al interior del poder ejecutivo.

3.4 Consideraciones de la Corte

9. Para la Corte, los argumentos del actor se fundan en una postura sólida desde el punto de vista doctrinal, pues efectivamente un amplio sector de la doctrina afirma que en la desconcentración el objeto de la transferencia de competencias consiste en las funciones de las entidades u organismos al paso que en la delegación son las funciones del órgano o cargo del delegante. Empero, dicha construcción jurídica no emana de la Constitución, la cual tan solo menciona en su artículo 209 que la función administrativa se desarrolla mediante las figuras de la descentralización, la desconcentración y la delegación administrativa, sin entrar a formular definiciones ni diferencias respecto de estos conceptos. Por lo tanto, queda librado a la libertad configurativa del legislador el determinar las condiciones en las cuales dichos modelos de organización administrativa pueden operar.

10. En principio la doctrina administrativa ha admitido, como lo esgrime el actor, que la transferencia de funciones pertenecientes a los organismos administrativos se lleva a cabo mediante la figura de la desconcentración, que operaría dentro del seno de una sola persona jurídica de derecho público. También la jurisprudencia de esta Corporación se ha ubicado en la misma postura al admitir que si bien en la desconcentración “(l)a competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía”¹³, lo cual sugiere que se hace de superior a inferior dentro de una misma entidad, también ha señalado que esta regla no es rígida ni inflexible, pues al respecto indicó: (d)ebe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.”

De su parte, frente a la delegación sucede otro tanto: conforme con la doctrina, la jurisprudencia constitucional ha sentado criterios según los cuales si bien la transferencia de funciones en esta figura, en principio opera de un órgano o cargo a otro y se realiza previa autorización legal por el titular de dicho cargo respecto de sus propias funciones, también, excepcionalmente, cabe entre personas jurídicas. En este sentido, el fallo citado indicó:

“Aunque la teoría general la delegación obra entre órganos de un mismo ente o persona jurídica estatal, debe señalarse que la Ley colombiana prevé la delegación entre personas jurídicas.”

Adicionalmente, cabe recordar otro pronunciamiento de esta Corporación en el cual se reconoció que la delegación puede darse respecto de funciones que no son propias del cargo del delegante, sino del órgano administrativo. Así, en relación con la facultad presidencial de delegar, se dijo:

“A pesar de no tratarse de funciones propias, sino radicadas en el Gobierno, el Presidente puede delegarlas al Ministro Delegatario. En otras palabras, el hecho de que una función sea del Gobierno, no impide su delegabilidad por parte del Presidente. El artículo 211 de la C.P., no circunscribe la materia delegable a las funciones propias del Presidente. La norma, por el contrario, se abstiene de hacer distinciones dentro del conjunto de funciones que el Presidente puede delegar”. (Negritillas fuera del texto).”¹⁴

11. A juicio de la Corte, también la Ley 489 de 1998 parece admitir esta posición, según la cual en principio la desconcentración y la delegación obedecen a los conceptos descritos, es decir la desconcentración se da dentro del seno de un organismo y respecto de las funciones del mismo, al paso que la delegación significa la transferencia de funciones de los órganos o cargos también dentro de la misma persona jurídica; pero este principio admite excepciones que dan cabida a la desconcentración o delegación entre personas jurídicas y respecto de funciones en general sin diferenciar si ellas son del organismo o del órgano.

Así, dos disposiciones parecen sugerir el principio general: (i) el primer inciso del artículo 8°, según el cual “la desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa”, expresión que lleva a pensar que efectivamente el legislador concibió el mecanismo para que operara por dentro de una entidad que tiene distintas sedes territoriales, respecto de sus funciones propias, y (ii) el primer inciso del artículo 9° que al regular la delegación se refiere a las funciones “de las autoridades administrativas”. Empero, no obstante ser este el principio general, diversas disposiciones y expresiones de la Ley demandada, entre ellas el segmento ahora bajo examen del artículo 9°, hacen que esta regla no sea inflexible, y toleran delegación de funciones de los organismos o desconcentración de funciones de los órganos, y la operancia de estos mecanismos de organización administrativa entre distintas personas jurídicas, lo cual, como se dijo, al no estar expresamente prohibido por la Constitución, es del resorte de la libertad de configuración legislativa.

12. En cuanto a este mismo tema, la Corte encuentra además que las diferencias teóricas anotadas entre las figuras de la desconcentración y la delegación en el punto de si la transferencia de funciones recae en el primer caso sobre aquellas del organismo administrativo, al paso que en el segundo tiene por objeto las del órgano o cargo específico, es asunto que resulta irrelevante desde un punto de vista práctico, toda vez que, tratándose de las funciones de los organismos y entidades, tales entes no pueden actuar por sí solos, sino que lo hacen a través de los funcionarios que temporalmente ocupan los cargos en la entidad. Así, y en relación expresa con el segmento acusado que ahora se examina, cuando la norma dispone que los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones “a ellas asignadas”, es decir funciones de la entidad, implícitamente se ubica dentro del principio general antes mencionado, pues el titular natural de las funciones de tales entidades, no es otro que el mismo representante legal.

13. En efecto, la doctrina moderna en torno de la naturaleza jurídica de la personalidad jurídica pública, acoge la teoría del órgano, que dejando de lado la idea de la representación, intenta explicar las relaciones entre el organismo y el órgano a partir de la idea de que ambos son expresión de una misma realidad que es la persona jurídica. En este sentido, el profesor Juan Carlos Cassagne, expone lo siguiente:

“Dicha teoría intenta explicar, en el derecho público, la existencia material del Estado, dado que el órgano deriva de la propia constitución de la persona jurídica, integrando su estructura. De ese modo, cuando actúa el órgano es como si actuara la propia persona jurídica, no existiendo vínculos de representación entre ambos.

“Es evidente que esta teoría explica de un modo más satisfactorio que las concepciones

antes señaladas, los vínculos que existen entre la persona jurídica y quienes, al expresar su voluntad, imputan la respectiva declaración o hecho material, a la entidad. El órgano no actúa en base a un vínculo exterior con la persona jurídica estatal sino que la integra, formando parte de la organización, generándose una relación de tipo institucional, que emana de la propia organización y constitución del Estado o de la persona jurídica pública estatal.” 15(Resalta la Corte)

14. Por último, respecto del cargo adicional que formula la demanda, según el cual el aparte demandado del artículo 9º, desconoce el artículo 211 de la Constitución en cuanto permite a los representantes legales de las entidades descentralizadas transferir las funciones de las entidades a su cargo, cuando esa facultad corresponde exclusivamente a las autoridades que crean a dichas entidades, la Corte pone de presente que la delegación a la que se refiere la norma en comento, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, debe estar tan solo señalada por la ley, la cual según lo indica la Constitución debe fijar las condiciones de la misma, cosa que es exactamente lo que hace el artículo 9º parcialmente acusado que precisamente autoriza a los representantes legales de las entidades descentralizadas, para delegar funciones de conformidad con las condiciones que se indican en los artículos inmediatamente siguientes de la misma Ley 489 de 1998. De la Constitución no se desprende que sea necesario que la ley señale expresamente qué funciones van a ser delegadas por dichas autoridades, determinación que puede ser hecha por el delegante. La Carta sólo exige autorización legal general para llevar a cabo tal delegación y fijación igualmente legal de las condiciones de la misma.

Por las razones anteriores este cargo se despachará como improcedente.

4. Artículo 12

4.1 Texto de la disposición

“Artículo 12. Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

“La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

“Parágrafo. En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.

4.2. La demanda y la intervención ciudadana

Respecto de los apartes demandados del artículo 12 de la ley bajo estudio, el demandante alega que vulneran los artículos 13, 29, 209 y 211 constitucionales. En primer lugar, la

expresión “o entidad” del primer inciso del artículo legal es acusada por vulnerar los artículos 209 y 211 de la Carta por las razones aludidas anteriormente. Por otro lado, se demanda la inexequibilidad del párrafo del artículo 12 de la Ley 489 de 1998 en razón a que no es posible imputar una responsabilidad objetiva al agente delegante por los actos del delegatario, en virtud del derecho fundamental al debido proceso. Así mismo, se argumenta que el párrafo demandado desconoce el principio constitucional que proclama la presunción de inocencia y el de la carga de la prueba, “en cuanto asigna directamente y en forma previa responsabilidad al delegante por el sólo hecho de delegar en materia de contratación”. Se arguye, así mismo, que la disposición contenida en el párrafo aludido va en contra del artículo 211 de la Constitución, en consideración a que este último establece que no le cabe responsabilidad al delegante por los actos que desarrolle el delegatario en virtud de la competencia delegada. Posteriormente, -contradiendo el argumento inmediatamente anterior-, se alega que el párrafo del artículo 12 legal referido, vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que limita la responsabilidad del delegante a la materia de contratación, posibilitando la conducta impune del mismo frente de la delegación en otras materias, logrando darle una interpretación errónea al artículo 211 de la Carta Fundamental, el cual no ha querido jamás justificar la absoluta irresponsabilidad del delegante en todos los eventos de la delegación. Al respecto, el actor indica:

“Con la delegación se genera, además, un vínculo político, social y moral con la entidad, la sociedad y el Estado... (que) ... se manifiesta principalmente a través de cuatro acciones o deberes para el delegante:

1. El deber de informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que haya otorgado (art. 10, Ley 489).

1. El deber de impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de la delegación (art. 10, Ley 489).

1. La posibilidad para que el delegante pueda reasumir la competencia” (art. 12, Ley 489), y

1. La facultad para revisar o revocar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (art. 12, Ley 489).

El descuido o incumplimiento de estas actividades de orientación, seguimiento y control acarrearán algún tipo de responsabilidad (penal, disciplinaria, fiscal o patrimonial; política, social y moral) para el delegante. La decisión de delegar exige la deliberación previa sobre el objeto de la delegación, el sujeto delegatario y las circunstancias de la delegación, y es por ella que es responsable el delegante”¹⁶.

En síntesis, indica el accionante, el segundo inciso del artículo 211 de la Constitución al eximir de responsabilidad al delegante, se refiere exclusivamente a las decisiones que tome el delegatario en ejercicio de la delegación, pero jamás frente de las obligaciones y consecuencias de la decisión de delegar por parte del delegante.

Ahora bien, respecto de los argumentos esgrimidos en contra del inciso 1º del artículo 12 del estatuto de la referencia, el escrito allegado por el Ministerio del Interior arguye que no es inconstitucional la figura de la delegación de una entidad a otra. De hecho, afirma, la “delegación, al transferir competencias de un ente a otro, para que resuelva en forma autónoma, en los casos autorizados por la ley, no implica una alteración de la estructura administrativa existente, sino tan sólo en su dinámica, para lograr los objetivos del Estado”.

4.3 El concepto del Procurador General de la Nación

Respecto de las acusaciones en contra del artículo 12 impugnado, el señor procurador estima que la expresión “o entidad” contenida en la norma debe ser declarada inexecutable, toda vez que responsabiliza a entes jurídicos por el uso que realicen los delegatarios de las funciones recibidas, cuando de acuerdo con la Constitución, las responsabilidades en esta materia son de naturaleza personal o individual. En segundo lugar, se indica que el párrafo del artículo 12 enunciado – que dispone la responsabilidad civil y penal del agente principal quien delega expresamente a un servidor público para suscribir un contrato – es igualmente inconstitucional pues, de acuerdo con el artículo 211 fundamental, la responsabilidad objetiva del delegante está proscrita.

4.4 Consideraciones de la Corte

15. En cuanto a la expresión “o entidad” del primer inciso del artículo que ahora se examina, el actor, con fundamento en las mismas consideraciones aducidas en contra del segmento acusado del artículo 9º anteriormente analizado, lo acusa por vulnerar los artículos 209 y 211 de la Carta. Es decir, estima que dicha expresión implica una confusión entre los conceptos de delegación y desconcentración, pues ésta se refiere a transferencia de funciones de los entes u órganos, mientras que aquella tiene que ver con la asignación de funciones del cargo del delegante. Por tratarse de el mismo cargo anteriormente analizado, la Corte se atiene a lo expuesto para fundamentar la exequibilidad de la expresión “a ellas asignadas”, consignada en el párrafo del artículo 9º de la Ley 489 de 1998, y con base en ello declarará igualmente la constitucionalidad de la expresión “o entidad” ahora bajo examen.

16. Respecto del artículo 12 de la Ley 489 de 1998, que, en los casos de contratación administrativa prescribe que la delegación del acto de la firma no exime de responsabilidad al delegante, la Corte encuentra que una lectura desprevenida podría hacer pensar que entre dicha disposición y el contenido del artículo 211 de la Constitución, existe una clara contradicción, toda vez que éste último señala que “(la) delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario...”

No obstante lo anterior, es preciso hacer una lectura más detenida de la disposición reprochada, para verificar que ella no se refiere a la delegación administrativa en general, que tiene por objeto la transferencia de funciones administrativas, sino a una figura

particular que es la llamada “delegación de firma”, en donde no opera propiamente ningún traslado de competencias entre el delegante y el delegado, pudiéndose afirmar que éste tan sólo firma, o suscribe un documento por aquél. Tarea material en que se sule al delegante, con finalidades de agilización de la función pública. Vistas así las cosas, la responsabilidad civil y penal que se deriva del acto de suscribir el contrato, no tiene por qué trasladarse al signatario, quien no es propiamente el que contrata a nombre de la persona jurídica pública, sino tan sólo quien firma el documento. Suscribe por aquel que conserva la plenitud de la responsabilidad civil y penal por el acto. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad del delegatario, en la medida de sus atribuciones.

Así, el supuesto normativo del artículo 211 superior, que es el del traslado efectivo de competencias, servicios o funciones, no se da en la llamada delegación de firmas, por lo cual la consecuencia subsiguiente del traslado de la responsabilidad no se predica tampoco en la referida figura. Desde este punto de vista, el párrafo acusado no vulnera la Constitución.

17. En relación con la inquietud planteada por el señor procurador en torno de la misma expresión “o entidad” que acusa el demandante, la Corte estima que en manera alguna este tipo de delegación exime de responsabilidad personal al funcionario titular del cargo que cumple las funciones delegadas, pues, como se dijo, los organismos administrativos no pueden actuar por sí solos, sino que lo hacen a través de los funcionarios que temporalmente ocupan los cargos en la entidad.

1. Artículo 14

5.1 Texto de la disposición

“Artículo 14. Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

“Parágrafo. Cuando la delegación de funciones o servicios por parte de una entidad nacional recaiga en entidades territoriales, ella procederá sin requisitos adicionales, si tales funciones o servicios son complementarios a las competencias ya atribuidas a las mismas en las disposiciones legales. Si por el contrario, se trata de asumir funciones y servicios que no sean de su competencia, deberán preverse los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada.”

5.2 La demanda y la intervención ciudadana

Siguiendo el curso de la demanda, el actor impugna la totalidad del artículo 14, el cual regula lo relativo a la transferencia de funciones entre entidades públicas. De acuerdo con el escrito

del accionante, el cuerpo del artículo enunciado “intenta formar una amalgama entre varias figuras jurídicas autónomas”, fundiendo y confundiendo las figuras de la delegación, la descentralización territorial, la descentralización por servicios, los convenios interadministrativos y la contratación estatal. De hecho, indica el libelista, el artículo dispone erróneamente que las autoridades públicas podrán delegar sus funciones cuando, como se explicó anteriormente, la delegación se predica respecto de las funciones de un cargo y, por ende, ésta no puede recaer sobre entidades u organismos públicos. Debido a esto, agrega la demanda, la transferencia de funciones descrita por el artículo 14 debe entenderse como una relación de descentralización o de contratación pues el mismo artículo pareciera confirmarlo al disponer que dicha transferencia “deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades(...)” y que “Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativas”. Teniendo en cuenta lo expuesto atrás, el actor considera vulnerados por el artículo 14 de la Ley 489 de 1998, los artículos 209, 210 y 211 de la Constitución Política, y menciona que el artículo 158 de la Carta - relativo a la unidad de materia- se ve igualmente vulnerado pues se “intenta asimilar como una sola, varias figuras diferentes de derecho público” que, en ningún caso, pueden entenderse como iguales.

Alega el actor que, en la misma línea de confusión conceptual, se encuentra la disposición del párrafo del artículo 14 analizado; el cual además permite, en detrimento del artículo 151 constitucional, que por vía de delegación se asignen funciones, servicios y recursos a una entidad del orden territorial, cuando tal competencia es inherente a las leyes orgánicas.

En relación con la anterior disposición, el Ministerio del Interior indica que el artículo 14 acusado es constitucional pues la misma Carta Fundamental permite expresamente en su artículo 211 que la figura de la delegación opere entre diferentes entidades públicas. Del mismo modo, esta intervención arguye que cuando la norma acusada hace referencia a la celebración de convenios entre las autoridades administrativas del orden nacional y las descentralizadas o territoriales, está en la práctica desarrollando legislativamente lo dispuesto por el artículo 211 constitucional, con el propósito de hacerlo operativo.

5.3. El concepto del procurador general de la Nación

En alusión a la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 14 y párrafo de la Ley 489 de 1998, el Ministerio Público retoma el argumento expuesto sobre la potestad legislativa de definir los conceptos de descentralización, desconcentración y delegación, en virtud de la ausencia de disposición constitucional referente al tema. Por otro lado, respecto de las disposiciones del párrafo aludido, se afirma que este debe ser declarado igualmente constitucional pues no se vulnera el artículo 158 fundamental cuando se reglamenta el modo de delegación entre una entidad nacional y una del orden territorial, debido a que no se modifica la ley orgánica correspondiente (Ley 60 de 1993) y, por el contrario, reafirma el principio de autonomía e independencia relativa de cada una de las entidades públicas, al impedir que la delegación se convierta en “un instrumento ciego que congestione al delegatario”.

5.4 Consideraciones de la Corte

18. Nuevamente el actor estructura el cargo de violación constitucional a partir del argumento según el cual la delegación se predica respecto de las funciones de un cargo y, por lo tanto, no puede recaer sobre entidades u organismos públicos. Como este aserto, según se indico arriba, no emana de la Constitución sino que, antes bien, ella señala que la ley fijará las condiciones para que pueda operar la delegación, y la jurisprudencia ha encontrado que esta figura también puede darse en relación con funciones propias de las entidades u organismos administrativos, no es posible derivar del argumento del actor la inexecutable de la disposición bajo examen, aunque la Corte admite que esta forma de delegación, cuando se refiere a entidades descentralizadas, ya sea territorialmente o por servicios, no corresponde al principio general y puede considerarse como impropia, aunque no por ello inconstitucional.

19. En cuanto al cargo de violación del principio de unidad de materia al que se refiere el artículo 158 superior, que se produciría, según el actor, por la confusión entre las diversas figuras administrativas que se pretenden regular en una misma disposición, la Corte tampoco encuentra que esté llamado a prosperar toda vez que no aprecia que se presente la confusión que alega el demandante. A juicio de la Corporación, el artículo 14 bajo examen se refiere exclusivamente al mecanismo de la delegación entre entidades públicas, que, como se dijo, cuando opera respecto de entes territoriales puede ser considerado como una delegación impropia, y que en ningún caso fue proscrita por el constituyente, ni se confunde con la desconcentración.¹⁷ Y las referencias de la disposición a la necesidad de celebrar en ciertos casos convenios que regulen la respectiva delegación, tampoco desnaturaliza la figura de la delegación interinstitucional que regula la norma, como se verá más adelante. Tal convenio, cuando es requerido, si es temporal se erige en una garantía de la autonomía de las entidades funcional o territorialmente descentralizadas, y no se opone a la existencia de una delegación, siempre y cuando estén presentes los demás elementos que, según la Constitución, definen este mecanismo de transferencia de funciones, a saber: previa autorización legal, fijación también legal de las condiciones bajo las que operará la delegación, asunción de la responsabilidad por parte del delegatario y facultad del delegante para reasumir la competencia.

20. En relación con el párrafo del artículo 14, la Corte aprecia que regula dos situaciones diferentes: (i), la delegación de funciones o servicios por parte de entidades nacionales a entidades territoriales que cumplen funciones o servicios complementarios de los que competen a la delegante, y (ii), la misma delegación cuando la entidad delegataria no cumple con funciones o servicios que presenten esta complementariedad. En el primer caso, la delegación “procederá sin requisitos adicionales”, es decir sin la suscripción del convenio en el que se fijen los derechos y obligaciones de ambas partes, al cual se refiere el inciso primero de la disposición. En el segundo caso, tal convenio sí es requerido y se deben proveer “los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada”.

21. A juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Carta es

cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas.

Dicha autonomía, sin embargo, se ve salvaguardada en el evento de delegación, si el traslado de competencias, previamente autorizado por el legislador, resulta ser aceptado por la entidad territorial delegataria mediante la suscripción de un acuerdo, como lo dispone el inciso primero de la disposición sub examine. Sin embargo, el párrafo de la misma, al permitir que para la delegación de funciones afines a las que cumple la entidad delegataria no se requiera de tal convenio, impide el ejercicio legítimo de la autonomía de las entidades territoriales.

Adicionalmente, la disposición no define la manera de establecer la complementariedad o similitud de las funciones de las entidades comprometidas en la delegación, ni la autoridad competente para ello, por lo cual el concepto resulta impreciso y vago, comprometiendo aun más la autonomía territorial. Por ello, la Corte estima que el mencionado párrafo debe ser retirado del ordenamiento. Una vez pronunciada la referida inexecutableidad, conforme con lo dispuesto por el inciso primero de la disposición, toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales, operará en virtud de convenio en el que se definan los derechos de la delegante y la delegataria, y los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales y de planificación.

22. Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

En virtud de lo anterior, se declarará la inexecutableidad del párrafo del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, y la executableidad del resto de la disposición, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero, tengan carácter temporal, es decir término definido.

1. Artículo 52

6.1 Texto de la disposición

Artículo 52. De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la

disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.
3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.
6. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

Parágrafo 1°. El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Parágrafo 2°. Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

6.2 La demanda y la intervención ciudadana

Con los mismos argumentos esgrimidos respecto de otras disposiciones que acaban de estudiarse, el demandante solicita que la expresión impugnada del artículo 52 numeral 6° sea declarada inexecutable, por cuanto la confusión de conceptos aludida se cristaliza igualmente en ella respecto de las figuras de desconcentración y descentralización. De hecho, indica el actor, al incluirse dentro de los presupuestos que autorizarían al Presidente de la República para suprimir o disolver las entidades y organismos administrativos del orden nacional, el evento de pérdida de la competencia correspondiente a la respectiva entidad, por desconcentración de la misma, se está incurriendo en un contrasentido jurídico pues, “si la desconcentración se presenta al interior de una persona jurídica, no es constitucional señalar que con la desconcentración una entidad “pierde la respectiva competencia”.

Sobre las acusaciones en contra del artículo 52 numeral 6 de la Ley 489 de 1998, aduce la representante del Ministerio del Interior que sobre dicha norma existe cosa juzgada constitucional pues la Corte se pronunció sobre su exequibilidad mediante Sentencia C-702 de 1999.

6.3 Concepto del procurador general de la Nación

Respecto de la expresión demandada del artículo 52 numeral 6 de la Ley 489 de 1998, el Ministerio Público aduce que es contraria a la Carta por cuanto le está dando una misma definición legal a la descentralización que a la desconcentración. Debido a tal hecho, se solicita la declaración de inexequibilidad respecto del mismo.

6.4 Consideraciones de la Corte

23. Como cuestión previa, la Corte debe aclarar que, a pesar de que mediante Sentencia C-702 de 1999¹⁸ esta Corporación declaró la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, dicho pronunciamiento constituye cosa juzgada relativa, pues, en los términos del mismo, se produjo “en cuanto a la acusación examinada”. Así, siendo que en esa oportunidad los cargos radicaban en el desconocimiento por parte de la disposición, de las facultades que la Carta confiere al Congreso de acuerdo al numeral 7º del artículo 150, en tanto radica en cabeza del Presidente de la República competencias para disponer la fusión de entidades y organismos del orden nacional y para liquidarlos o suprimirlos, con lo que, a juicio del actor, se contrariarían claros postulados constitucionales sobre la estructura del Estado y las competencias permanentes del Congreso Nacional para determinar la estructura administrativa nacional, en el presente caso la acusación se contrae, como se dijo, a esgrimir la confusión entre los conceptos de desconcentración y descentralización. Así las cosas, tratándose de un concepto de violación constitucional diferente, la Corte entrará a hacer el examen de constitucionalidad respectivo.

24. Efectivamente, mediante Sentencia C-702 de 1999 esta Corporación resolvió que la competencia concedida al Presidente de la República por el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional central y descentralizado, se ajustaba a la Constitución. En sustento de dicha decisión sostuvo lo siguiente:

“...en cuanto concierne a la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, es del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150, pues es al Congreso a quien compete “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”, como en efecto, lo hizo en los artículos 52 y 54 -excepto sus numerales b); c); d); g); h); e i) -que serán materia de consideración aparte-, razón esta que lleva a la Corte a estimar que, por este aspecto, están adecuados a los preceptos de la Carta, comoquiera que se ajustó en un todo a sus mandatos.

“En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales;”

Así las cosas, se encuentra ya definido, con fuerza de cosa juzgada constitucional, que la competencia asignada al presidente por la norma bajo examen para suprimir entidades y organismos administrativos del orden nacional, de manera general se ajusta a la Constitución. Resta entonces estudiar el cargo ahora aducido.

Para la Corte, la presente acusación se estructura a partir de una imprecisión, cual es estimar que la desconcentración es una figura que opera solamente dentro de una entidad derecho público dotada de personería jurídica. Dicha aseveración no emana en modo alguno de la Carta, que sobre el particular guarda silencio. Al contrario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, a pesar de que por lo general la desconcentración opera dentro de órganos de la misma entidad, no por ello se excluye la posibilidad de que a través de este mecanismo se trasladen competencias entre personas jurídicas. Una vez más se transcribe el aparte correspondiente de la Sentencia T-024 de 1996 19:

“La desconcentración así concebida, presenta estas características:

...

“2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.”

Por las anteriores razones, resulta claro que una entidad sí puede perder sus competencias en virtud de la transferencia por desconcentración de las mismas en cabeza de otra. No obstante, estima que si la desconcentración hacia entidades sucede siempre por ministerio de la ley, es ella misma la que tiene que suprimir la entidad que en tal virtud ha perdido completamente sus competencias. Así las cosas, la expresión “o desconcentración”, que ahora se examina, será declarada inexecutable.

1. Artículos 38, 56, 68 y 82

7.1 Texto de las disposiciones

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a) La Presidencia de la República;

- b) La Vicepresidencia de la República;
- c) Los Consejos Superiores de la administración;
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

2Parágrafo 1°: Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

“Parágrafo 2°: Además de lo previsto en el literal C) del numeral 1° del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos. “

“Artículo 56. Presidencia de la República. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos, al tenor del artículo 189 de la Constitución Política.

“La Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen será el de un Departamento Administrativo.

“Parágrafo. El Vicepresidente de la República ejercerá las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política.

“La Vicepresidencia de la República, estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares que señale el Presidente de la República.”

“Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

“Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

“Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

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

“Parágrafo 2°. Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.

“Artículo 82. Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica. Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.”

7.2 La demanda y la intervención ciudadana

Pasando a consideraciones distintas a las que sustentaron las acusaciones de los artículos anteriormente examinados, la demanda traslada sus impugnaciones a la sección de la ley que trata sobre la estructura del Estado. Así, primeramente se argumenta que el literal b del numeral 1° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, así como el aparte acusado del artículo 56 del mismo ordenamiento, deben ser declarados inexecutable en consideración a que crean – sin fundamento constitucional que lo permita- la dependencia de la Vicepresidencia de la República. Indica el demandante que la Carta Fundamental, al instituir la figura del Vicepresidente, en ningún momento dispuso que tal investidura implicara la creación de un

empleo público, con derecho a remuneración y funciones expresas y propias. De este modo, al no estar previsto el empleo de Vicepresidente de la República, menos aún podría crearse una dependencia denominada Vicepresidencia de la República pues, al hacerlo, se estarían contrariando los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta Magna.

Por otro lado, sin referirse de modo concreto a la ley objeto del presente estudio, el actor indica que el vicepresidente que reemplaza temporal o definitivamente al presidente de la República, en virtud de las disposiciones constitucionales correspondientes, no adquiere -a su retiro- por ese mero hecho, la calidad de "ex presidente de la República" pues, en concordancia con el artículo 203 de la Constitución, siempre será "ex vicepresidente de la República". Debido a esto, no sería factible que el vicepresidente que hubiere reemplazado al presidente de la República en su cargo, gozara de los derechos reservados para los ex Presidentes.

Ahora bien, respecto del literal c del numeral 2° del artículo 38, el aparte acusado del artículo 68 y la totalidad del artículo 82, mencionados en la referencia, que disponen el carácter de entidades del orden descentralizado que poseen las diferentes superintendencias, aduce el actor que tales normas chocan con los artículos 115, 189 y 209 de la Constitución Nacional. De hecho, arguye el accionante, las funciones de inspección y vigilancia son inherentes al Presidente de la República en razón a su calidad de Jefe de Gobierno (art. 189 C.P). Así las cosas, tales funciones no pueden ser desarrolladas por el sector descentralizado pues, por disposición constitucional, pertenecen a la administración central nacional y, consecuentemente, las superintendencias máxime podrán ser organismos desconcentrados pero nunca institutos descentralizados.

Respecto de las imputaciones a los artículos 38 y 56 del ordenamiento estudiado, la apoderada del ministerio es enfática al afirmar que el cargo de Vicepresidente de la República si está consagrado expresamente por la Constitución Política en su artículo 202 al indicar que: "El Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República". Por ende, y por haber tratado la Corte tal aspecto anteriormente - y de modo contrario a la percepción del demandante- en Sentencia C-594 de 1995, se solicita la exequibilidad de las normas referidas.

Frente de las acusaciones hechas en contra de los artículos 38, 68 y 82 de la Ley 489 de 1998, sostenidas en que las facultades de inspección y vigilancia de las superintendencias pertenecen, por disposición constitucional, a la administración central nacional, el Ministerio del Interior defiende la exequibilidad de las mismas arguyendo que el último inciso del artículo 115 de la Carta Magna establece que las superintendencias pertenecen al ámbito de las entidades descentralizadas de acuerdo con sus servicios. A propósito de tal argumento, se cita la Sentencia C-216 de 1994, en la que la Corte Constitucional indicó que la descentralización por servicios "implica el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada".

7.3 El concepto del procurador general de la Nación

Los cargos imputados a los apartes del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en pensar del Ministerio Público, no están llamados a prosperar. De hecho, afirma el procurador en su

concepto, el “ciudadano que fue elegido en la misma fórmula del Presidente de la República mientras no ejerza las funciones de primer magistrado será Vice Presidente, pero cuando la ejerza a cualquier título, constitucionalmente será el Presidente”. Del mismo modo, aún cuando el Vice Presidente sólo tiene una expectativa de ejercer el cargo de Presidente, tiene derecho a recibir la remuneración correspondiente al cargo que ejerza por encargo del Presidente y, además, debido a que dicho encargo puede ser el ejercicio de funciones auxiliares a la Presidencia, “nada impide que la ley pueda organizar la institución de la Vice Presidencia, con asignación de funciones permanentes al empleo, asignación de salario y demás prerrogativas...en razón a la dignidad que ostenta”.

En cuanto a las imputaciones contra los artículos 38, 68 y 82 de la Ley 489 objeto de esta demanda, no considera el Ministerio Público que éstas deban prosperar y, por ende, declararse inexecutable tales normas. El anterior juicio lo fundamenta en que la existencia de superintendencias del orden descentralizado no es un hecho incompatible con la Carta pues, aunque es cierto que las facultades de inspección y vigilancia corresponden al Presidente de la República, dichas entidades pertenecen, de todos modos, a la rama ejecutiva liderada por el Presidente y, sobre sus actos procede el control de tutela. Debido a esto, las funciones de las superintendencias descentralizadas no se ejercen como una “rueda suelta” dentro del Estado.

7.4 Consideraciones de la Corte

25. En cuanto a los cargos que se aducen en contra de las normas ahora bajo examen por el hecho de crear la Vicepresidencia de la República, sin que a juicio del actor exista un fundamento constitucional que lo permita, la Corte encuentra oportuno reiterar lo dicho en otra oportunidad en torno al cargo en mención:

“De acuerdo con la Constitución las funciones del Vicepresidente son: i) Remplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas (incisos 3° y 4° del art. 202); ii) Cumplir con las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente de la República (inciso 5°, ibídem); iii) Desempeñar cualquier cargo de la rama ejecutiva para el cual sea designado por el Presidente (inciso 5°, ibídem).

“En el primer evento, es obvio, como lo han señalado algunos críticos de la institución de la Vicepresidencia, que su titular propiamente no desempeña función alguna, mientras no se da el supuesto de remplazar al Presidente; sin embargo, debe entenderse que la figura fue institucionalizada precisamente bajo la idea de que el Vicepresidente tuviera vocación o se encontrara en disponibilidad de desempeñar las funciones presidenciales en las hipótesis previstas en la Constitución.

“En la segunda situación, las funciones del Vicepresidente se concretan en la realización de misiones o encargos específicos, esto es, de tareas, labores o cometidos concretos que le sean asignados por el Presidente.

“En la tercera hipótesis, es claro que el Vicepresidente cumple las funciones que constitucional, legal o reglamentariamente corresponden al respectivo cargo.

“Surge de lo expuesto, que el cargo de Vicepresidente corresponde a un empleo público y

que sus funciones están determinadas en la Constitución. Igualmente, que según ésta, es el Presidente la única autoridad que puede asignarle funciones adicionales, bien confiándole misiones o encargos especiales o mediante el mecanismo de la designación en un cargo de la rama ejecutiva.”²⁰

Conforme con los criterios sentados en el fallo precedente, puede afirmarse que el de vicepresidente de la República sí es un cargo público con funciones constitucionales propias o asignadas por el presidente de la República, expresamente previsto por la Carta Fundamental. De esta manera, en cuanto el cargo de violación constitucional que ahora se analiza se estructura justamente sobre el supuesto contrario, no está llamado a prosperar.

Adicionalmente, es de anotar que la Constitución en el numeral 7° del artículo 150 superior reserva al legislador la facultad de “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional” (resaltado fuera del texto superior), cosa que es justamente lo que hace la disposición legal contenida en el literal b) del artículo 38, ahora bajo examen, al señalar que la Vicepresidencia de la República formará parte del sector central de la Rama Ejecutiva del poder público.

Y en cuanto a la facultad que le asiste al presidente de la República para señalar el conjunto de servicios auxiliares que integran la Vicepresidencia de la República, como lo indica el segundo inciso del párrafo del artículo 56 de la Ley 489 de 1998, ella encuentra su soporte en el numeral 14 del artículo 189 superior, conforme al cual a él corresponde “crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos”.

En tal virtud se declarará la exequibilidad del literal b) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y el segundo inciso del párrafo del artículo 56 ibídem.

26. En relación con los comentarios del demandante, quien opina que por el hecho de la suplencia del titular el vicepresidente no puede llegar nunca a ser considerado como un ex presidente, de lo cual se deduciría que tampoco puede llegar a gozar de los derechos que la ley concede a los ex presidentes, la Corte aprecia que tales asertos no tienen ninguna relación con lo preceptuado por las disposiciones demandadas, por lo cual se abstendrá de hacer consideraciones o pronunciamiento al respecto.

27. Por lo que tiene que ver con los cargos dirigidos contra los artículos 38, 68 y 82 de la Ley bajo examen, la Corte aprecia lo siguiente:

La Ley 489 de 1998 contempla dos variantes del concepto de superintendencia. Uno, el definido en el artículo 66, correspondiente a la figura de superintendencias sin personería jurídica, que son “organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por ley o mediante delegación que haga el presidente de la República previa autorización legal.” (resalta la Corte) Las superintendencias así definidas, pertenecen al sector central de la Administración.

De otro lado están las superintendencias con personería jurídica, definidas por el artículo 82

de la Ley demandada, que “son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se ajustan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.”

Nótese que la ley sólo se refiere al cumplimiento de funciones de inspección y vigilancia respecto de las superintendencias sin personería jurídica. Así, en principio las superintendencias con personería no están, por definición legal, llamadas a cumplir tal tipo de funciones. No obstante, cabe preguntarse si la ley que llegara a crear una superintendencia con personería jurídica, constituida como entidad descentralizada, podría atribuirle funciones de esa naturaleza. Al respecto la Corte estima que sí podría hacerlo, por las siguientes razones:

* De conformidad con el numeral 7° del artículo 150 de la Carta, corresponde al Congreso crear las superintendencias, señalando sus objetivos y estructura orgánica. De esta disposición no puede extraerse la conclusión (porque no lo dice), de que tales entidades deban pertenecer al sector central la Administración nacional. Por lo tanto, el legislador sí puede crear superintendencias con personería jurídica, en el sector descentralizado de la administración pública nacional.

* De los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución se desprende que al Congreso corresponde señalar las directrices a las que habrá de sujetarse el ejecutivo para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control a que aluden los referidos numerales, esto es las que recaen sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así como sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. Nada en el texto superior impide al Congreso que, al señalar tales directrices, permita que las referidas funciones presidenciales se transfieran a superintendencias con personería jurídica pertenecientes a la administración descentralizada.

* Contrariamente a lo que afirma el demandante, las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control son funciones de naturaleza administrativa, ya que por no involucrar el señalamiento de políticas, no corresponden a actos de gobierno. Tampoco se adelantan por el presidente en su condición de jefe de Estado. Así las cosas, son de aquellas que según la jurisprudencia de esta Corporación, admiten ser transferidas mediante desconcentración.

* El artículo 211 superior indica que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los superintendentes, sin distinguir si se trata de entidades centralizadas o descentralizadas.

Todos los anteriores textos constitucionales reseñados, interpretados armónicamente, permiten descartar que exista una restricción impuesta al legislador, que emane de la Constitución, que le impida la creación de superintendencias dotadas de personería jurídica, en el sector descentralizado nacional, y el traslado a ellas de funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control. Adicionalmente, la jurisprudencia sentada por esta Corporación en torno al tema de la delegación y desconcentración de las facultades presidenciales mencionadas, corrobora las anteriores conclusiones. En efecto, en la

Sentencia C-496 de 1998 antes mencionada, indicó:

“El numeral 24 del artículo 189 de la Constitución señala que le corresponde al Presidente ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados por el público. Asimismo, determina que el Presidente también realizará este control sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. De otro lado, la parte final del numeral 25 del mismo artículo 189 se refiere a la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo del recursos provenientes del ahorro de terceros.

“ ...

“De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo.

“El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7 del artículo 150.” (Negrillas por fuera del texto original)

28. Para la Corte, la diferencia entre las nociones de entidades descentralizadas y centralizadas - o sector central y sector descentralizado- es de rango puramente legal. El numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, al indicar que corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración y crear, suprimir o fusionar diversa clase de organismos, se refiere indistintamente a entidades centralizadas y descentralizadas, sin establecer entre ellas una diferencia. Tal distinción, por lo tanto, no emana de sus normas, sino de otras de rango legal.

Ahora bien, la distinción entre entidades centralizadas y descentralizadas, que comporta el reconocimiento de personería jurídica a las segundas, tiene como única finalidad habilitar a estas últimas para ser sujetos de derechos. Esta habilitación, en modo alguno afecta las posibilidades de delegación de funciones presidenciales, pues la Constitución no lo proscrib, ni afecta las relaciones de jerarquía entre sectores. Lo que propiamente afecta esa relación, es el grado de autonomía que la ley conceda en cada caso a la entidad descentralizada, el cual viene determinado por los distintos mecanismos de control que se reservan para la entidad jerárquicamente superior, respecto de cada entidad en particular.

29. En relación con la expresión las “unidades administrativas especiales con personería jurídica”, que también se encuentra incluida dentro de los segmentos normativos acusados de los artículos 38, 68 y 82 que ahora se examinan, la Corte no encuentra expresión de

cargos, por lo cual se declarará inhibida para llevar a cabo un pronunciamiento de fondo.

8. Artículos 49 y 85

8.1 Texto de las disposiciones

“Artículo 49. Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

“Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

“Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

“Parágrafo. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.

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

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

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

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

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

8.2 La demanda y la intervención ciudadana

Respecto de los extractos acusados de los artículos 49 y 85 de la Ley 489 de 1998, aduce el

impugnante la vulneración de los artículos fundamentales 150 numeral 7, 209, 210, 300 numeral 7 y 313 numeral 6. Se fundamenta la inconstitucionalidad de los artículos legales indicados, en que la Constitución no permite que las empresas comerciales e industriales del Estado puedan ser creadas por simple autorización legal (evento que si aplica a las empresas de economía mixta), toda vez que son las leyes, ordenanzas o acuerdos las normas llamadas a crear directamente tales entes.

En relación con la anterior acusación, la intervención del Ministerio del Interior llama la atención sobre la errónea interpretación que del artículo 150 numeral 7 hace el demandante en sus acusaciones contra los artículos 49 y 85 de la Ley 489 de 1998. Indica la apoderada del ministerio que la competencia que le atribuye la Carta al Congreso respecto de la creación de entidades por vía directa o por autorización legislativa, se extiende tanto a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como a las sociedades de economía mixta. A este respecto, el referido Ministerio cita la Sentencia C-196 de 1994 de esta Corporación.

1. 3 Concepto del Ministerio Público

Frente de las acusaciones contra las expresiones subrayadas de los artículos 49 y 85 de la referencia, coincide el Ministerio Público con los argumentos expuestos por el Ministerio del Interior. Señala que el artículo 150 numeral 7 de la Carta, en relación con las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las sociedades de economía mixta, permite que la ley las cree directamente, o simplemente autorice al ejecutivo su creación.

8. 4 Consideraciones de la Corte

30. Considera la Corte que le asiste razón a los intervinientes y a la vista fiscal cuando señalan que el cargo que ahora se analiza se estructura sobre una errónea interpretación del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política. En efecto, dicha disposición superior es del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos o establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (Resalta la Corte)”

Como puede apreciarse, el simple tenor literal de la disposición constitucional resulta contrario a las afirmaciones sobre las cuales el actor estructura el cargo de inexequibilidad. En efecto, es claro que la Carta permite la constitución de empresas industriales y comerciales del estado mediando tan solo la autorización legal, sin necesidad de creación directa por parte del legislador. Esta disposición superior, de otro lado, se ve reforzada por lo prescrito por el artículo 210 de la Carta, que dispone que las entidades del orden nacional

descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta. En consecuencia, los apartes acusados de las disposiciones que ahora se examinan se declararán ajustados a la Constitución.

1. Artículo 61

9.1 Texto de la disposición

“Artículo 61. Funciones de los ministros. Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:

“a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;

“b) Participar en la orientación, coordinación y control de las superintendencias, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su Despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos;

“c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;

“d) Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el sector a su cargo;

“e) Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio;

“f) Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del Presidente de la República;

“g) Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia;

“h) Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.

“Parágrafo. La representación de la Nación en todo tipo de procesos judiciales se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales relacionadas.”

9.2 La demanda y la intervención ciudadana

En lo relativo a la demanda en contra del artículo 61 literal h de la Ley referida, el actor denuncia que en la descentralización por servicios, la autoridad central ejerce un control de tutela sobre los institutos descentralizados y sus actuaciones, sin que por ello la Constitución

determine que exista entre los ministerios y las entidades descentralizadas una relación de dependencia jerárquica. Ante disposición en contrario en aparte legal aludido, el accionante indica la violación de los artículos 208, 209 y 210 de la Carta, por vulnerar el principio básico de la descentralización: “la existencia de autoridades propias en cada uno de los institutos descentralizados”.

Contra las imputaciones de inconstitucionalidad relativas al artículo 61 literal ahora en comento, el Ministerio del Interior en su intervención afirma que el control de tutela propio de la descentralización administrativa predicada por la Constitución, implica que el titular de aquel control está investido de un poder de superioridad sobre el ente tutelado, el cual no implica una relación de jerarquía que dé lugar al recurso de apelación.

9.3 El concepto del Ministerio Público

Ante la solicitud de inexecutable del literal h del artículo 61 del ordenamiento legal aquí estudiado, el concepto fiscal concuerda con las pretensiones del actor al considerar que “la expresión demandada transgrede la Constitución, en tanto que está atribuyéndole al ministro la calidad de superior inmediato de los representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas, cuando el artículo 208 constitucional sólo le señala esa atribución en las dependencias del ministerio a su cargo”. Además, arguye el escrito, es claro que los representantes legales de los entes descentralizados adscritos o vinculados no son servidores de las dependencias del respectivo ministerio, a pesar del control de tutela que tal organismo tiene sobre aquellos en virtud de la relación jerárquica que los vincula directamente con el Presidente de la República.

9.4 Consideraciones de la Corte

31. La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa (artículo 209 superior), dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968.

De esta manera, la autonomía para la gestión de los asuntos que son de competencia de los entes funcionalmente descentralizados no es absoluta, sino que se ejerce dentro de ciertos parámetros que de un lado emanan de la voluntad general consignada en la ley, y de otro surgen de la política general formulada por el poder central. Así, el control de tutela usualmente comporta el doble aspecto de la legalidad y la oportunidad de la actuación administrativa. Diversos mecanismos hacen posible ejercer este doble control, como pueden ser, entre otros, la capacidad nominadora de las autoridades centrales respecto de los cargos directivos en la entidad descentralizada, la presencia de representantes de este poder en los órganos directivos del ente funcionalmente descentralizado, la operancia del recurso de apelación por la vía gubernativa, el mecanismo del veto mediante la exigencia del voto

favorable de la autoridad central, o los demás que el legislador en su libertad configurativa determine o se establezcan en los estatutos de las respectivas entidades.

Diferente al control de tutela, que tiene cabida respecto de la Administración descentralizada, es el control jerárquico tradicionalmente operante en el sector central de la misma. Sobre las diferencias que se predicen respecto de estas dos formas de supervisión administrativa, la Corte, en Sentencia C-497A de 199421, dijo lo siguiente:

“Sobre el control de tutela cabe hacer cuatro observaciones, según el autor citado (se refiere a Jean Rivero):

a) La descentralización no excluye, a diferencia del federalismo, el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada; b) El control de tutela es normalmente una atribución del Estado, aunque aparece también en las relaciones de las colectividades locales con los establecimientos públicos que dependen de ellas; c) El control de tutela se refiere normalmente a las personas jurídicas de derecho público; sin embargo, el lenguaje administrativo emplea el mismo término para el mismo control sobre algunas personas de derecho privado encargadas de un servicio público; d) Finalmente, escribe Rivero, “el control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico. En la centralización, la subordinación, se ha visto, es de principio y el control se ejerce sin texto: es para excluirlo que un texto es necesario. Además ella (la subordinación) es total; el control se extiende a todos los aspectos del acto, y puede conducir a su anulación o a su modificación. Respecto a la autoridad descentralizada, por el contrario, la libertad es la regla, y el control la excepción; un texto debe establecer el principio, designar la autoridad que lo ejerce en nombre del Estado, fijarle la extensión (legalidad u oportunidad), los procedimientos; fuera o más allá de las prescripciones legales, la tutela termina, y la libertad retoma su imperio; de allí las fórmulas clásicas: no hay tutela sin texto, y no hay tutela más allá de los textos”. 3

32. La Constitución no define qué cosa es la descentralización, pero acudiendo a lo que usualmente se entendía por tal sistema de organización administrativa al momento de expedirse la Carta, el intérprete puede concluir que cuando el constituyente hizo mención del mismo, se refería a aquella figura jurídica tal y como la ley, la doctrina y la jurisprudencia colombiana la entendían entonces. En este sentido, dicha figura involucra entre nosotros, desde 196823, el concepto de vinculación del ente funcionalmente descentralizado a un ministerio o departamento administrativo, el cual ejerce un control de tutela sobre el primero, con miras a obtener la coordinación de la función administrativa. Así las cosas, el control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa.

Todo lo anterior permite concluir que entre nosotros la descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que

es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico, en su noción clásica, como lo afirma el demandante, consideración sobre la cual estructura su acusación. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización.

Adicionalmente, la facultad del ministerio debe analizarse dentro del contexto del control administrativo que la misma Ley 489 de 1998 establece en sus artículos 42 y 105. La primera de estas disposiciones se refiere explícitamente a que algunas entidades se adscriben o vinculan a otras. La segunda, definiendo los límites de ese control administrativo sobre las entidades descentralizadas, deja a salvo del mismo las decisiones de ellas respecto de sus competencias legales. En efecto dicha norma dice lo siguiente:

“Artículo 105. Control Administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos o entidades.”

Así las cosas, para la Corte la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no implica que en su cabeza se radiquen las facultades de nombramiento y remoción del representante legal de las entidades descentralizadas, ni toca con la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución. En este sentido, tal control administrativo desarrolla plenamente el artículo 208 superior, conforme al cual “los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia”, palabra esta última, que no puede interpretarse restrictivamente, sino que, es comprensiva de las entidades adscritas o vinculadas la ministerio en cuestión.

33. En cuanto al concepto del señor Procurador, según el cual el segmento acusado que ahora se examina viola la Constitución por cuanto le atribuye al ministro la calidad de superior inmediato de los representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas, cuando el artículo 208 superior sólo le señala esa atribución en las dependencias del ministerio a su cargo, la Corte encuentra que la propia Carta, en su artículo 115, dispone que “el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.” Así, es claro que el poder central, titular del control de tutela, está conformado por ellos y no, como lo dice la vista fiscal, por las dependencias administrativas a su cargo. Por lo cual no resulta contrario a la Constitución que la disposición bajo examen, en lo acusado, disponga que es función de los ministros, actuar como superior inmediato de los representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas. Ello bajo el entendimiento de que esta superioridad le confiere el control administrativo que es propio de la figura de la descentralización, y que debe entenderse dentro del contexto normativo completo de la Ley 489, según antes se explicara. En los anteriores términos la norma se declarará exequible.

1. Artículo 63

10.1 Texto de la disposición

Artículo 63. Unidades ministeriales. La nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales será establecida en el acto que determine la estructura del correspondiente Ministerio, con sujeción a la presente ley y a la reglamentación del Gobierno.

10.2 La demanda y la intervención ciudadana

Frente del aparte acusado del artículo 63, sostiene el demandante que no respeta la jerarquía normativa estipulada por la Constitución en sus artículos 4º, 150 y 189, toda vez que supedita la norma que en el futuro determinará la estructura administrativa de un ministerio, a una reglamentación del Gobierno Nacional. Se estima así, que el ejercicio legislativo no puede estar condicionado a la potestad reglamentaria pues, ello equivale a ir en contra del principio que consagra la separación misma de los poderes públicos.

En relación con el cargo anterior, la intervención del Ministerio del Interior no formula ninguna apreciación.

10.3 El concepto del Ministerio Público

Respecto de la expresión que se acusa en el artículo 63 referenciado, se indica que resulta contraria al artículo 150 numeral 7 del ordenamiento fundamental, toda vez que al disponerse que el acto que determine la estructura del ministerio deberá ajustarse, entre otros, a la reglamentación del Gobierno, se está supeditando la función legislativa a la potestad reglamentaria.

10.4 Consideraciones de la Corte

34. En lo que se refiere a la determinación de la estructura de la Administración Nacional, la Constitución Política ha distribuido competencias concurrentes entre Congreso Nacional y el presidente de la República. En efecto, conforme al numeral 7º del artículo 150 superior, corresponde al legislador “(d)eterminar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...”. (resalta la Corte) De su parte, el numeral 16 del artículo 189 constitucional dispone que compete al presidente de la República “(m)odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.”

En relación con este sistema de competencias concurrentes, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

“El ordenamiento constitucional colombiano atribuye al Legislador la facultad de regular la organización y el funcionamiento de las entidades administrativas del orden nacional. Aun

cuando el Constituyente de 1991 asignó mayores poderes al Ejecutivo para que la administración pública fuera dinámica y se adecuara más fácilmente a las necesidades inherentes al ejercicio de la función administrativa, mantuvo para el Congreso de la República la competencia constitucional de determinar la estructura de la administración nacional, con el respectivo señalamiento de sus objetivos y estructura orgánica, así como, de regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras. Dicha potestad del Legislador no supone un ejercicio totalmente independiente de la misma, requiere de la participación gubernamental para expedirlas o reformarlas, ya que la iniciativa de esas leyes pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional.

...

La Constitución Política reconoce al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, las atribuciones consistentes en reordenar la estructura de la administración central mediante la creación, fusión o supresión, conforme a la ley, de los empleos que demande la administración central, con el señalamiento de sus funciones especiales y la fijación de sus dotaciones y emolumentos; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales; así como, modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley. Así pues, estas facultades le permiten al Ejecutivo adecuar las entidades y organismos mencionados a las políticas del gobierno, de conformidad con los principios y reglas generales que para el efecto defina el Legislador, mediante una ley que señale el ámbito de acción y decisión del Ejecutivo.”²⁴

35. Conforme con lo expuesto, de la Constitución emana que corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, creando los ministerios, pero que el Gobierno puede modificar su estructura según se lo permite el numeral 16 del artículo 189 superior. ¿Significa esto que el Gobierno puede, como lo menciona la norma que se estudia, establecer prima facie la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales? En otras palabras, ¿puede una disposición legal conceder al Ejecutivo la facultad referida?

La Corte encuentra que la respuesta al anterior interrogante es negativa toda vez que es evidente que la determinación inicial de la estructura administrativa es competencia del legislador. Se pregunta entonces qué fue lo que quiso decir la norma bajo examen cuando indicó que en el acto que determine la estructura del correspondiente Ministerio, con sujeción a la ley se establecerá la nomenclatura y jerarquía del mismo. Evidentemente al referirse a tal “acto” el legislador no hacía alusión a la ley, pues entonces la disposición carecería de sentido pues indicaría que la ley, con sujeción a la ley haría tal señalamiento, lo cual es absurdo. Así, ha de entenderse que la disposición se refiere a actos del Gobierno.

Sin embargo, esta lectura, que es la única que lógicamente puede hacerse de la disposición, lleva a concluir en su disconformidad con la Constitución, pues estaría permitiendo al Ejecutivo ejercer una competencia que es exclusiva del legislador. En efecto, solo a la ley compete determinar inicialmente la estructura de la Administración, facultad que la norma acusada permite ejercer al Gobierno Nacional. En tal virtud, la Corte retirará del

ordenamiento jurídico el segmento normativo del artículo 63 de la ley 489 de 1998 que dice “y a la reglamentación del Gobierno”, y el resto de la disposición lo declarará ajustado a la Carta, bajo el entendido de que el acto a que se refiere, que determina la estructura del correspondiente ministerio y en el cual se señala la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales es únicamente la ley.

1. Artículos 71 y 78

11.1 Texto de las disposiciones

“Artículo 71. Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.”

“Artículo 78. Calidad y funciones del director, gerente o presidente. El director, gerente o presidente será el representante legal de la correspondiente entidad, celebrará en su nombre los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, tendrá su representación judicial y extrajudicial y podrá nombrar los apoderados especiales que demande la mejor defensa de los intereses de la entidad.

“A más de las que les señalen las leyes y reglamentos correspondientes, los representantes legales de los establecimientos públicos cumplirán todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento, con el ejercicio de la autonomía administrativa y la representación legal, que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.

“En particular les compete:

“a) Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas de la organización y de su personal;

“b) Rendir informes generales o periódicos y particulares al Presidente de la República, al Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.

“Parágrafo. Los establecimientos públicos nacionales, solamente podrán organizar seccionales o regionales, siempre que las funciones correspondientes no estén asignadas a las entidades del orden territorial. En este caso, el gerente o director seccional será escogido por el respectivo Gobernador, de ternas enviadas por el representante legal.

11.2 La demanda y la intervención ciudadana

En lo relativo al origen y funcionamiento de los establecimientos públicos nacionales, el accionante solicita que se declaren inexecutable los apartes subrayados de los artículos 71 y 78 parágrafo de la Ley 489 de 1998. A este respecto aduce primeramente que el artículo 71 aludido, tal como está redactado en la actualidad, contraría el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política toda vez que el mismo indica que los establecimientos públicos únicamente podrán ser creados directamente por la ley, sin que pueda bastar autorización legal para ello, ni norma jurídica diferente de la ley misma. En segundo lugar, el actor aduce que el parágrafo del artículo 78, implica una vulneración de los principios constitucionales de la descentralización territorial (artículos 1 y 151 C.P.) y de los principios que deben guiar la función pública (artículo 209 C.P.), toda vez que sugiere la posibilidad de que las funciones asignadas a las entidades territoriales puedan ser desarrolladas simultáneamente por un establecimiento público del orden nacional.

En lo referente a la presunta inconstitucionalidad del artículo 71 de la mencionada ley, el escrito del Ministerio del Interior establece que el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución prevé claramente la posibilidad de que el Congreso otorgue al Presidente de la República facultades extraordinarias de carácter legislativo, sin que dentro de las excepciones consagradas a las mismas se encuentre la de crear establecimientos públicos.

Finalmente, frente de la solicitud de inexecutable parcial del parágrafo del artículo 78 de la Ley 489 de 1998, la apoderada del Ministerio del Interior aduce que la norma no atribuye en cabeza de los establecimientos públicos nacionales funciones propias de las entidades territoriales sino que permite que éstos organicen seccionales o regionales cuando las funciones correspondientes no estén asignadas a aquellas. Debido a esto, arguye, la norma enunciada no vulnera la Carta Magna, tal y como lo afirma el actor en su escrito.

11.3 El concepto del Ministerio Público

En cuanto a las expresiones acusadas del artículo 71, la vista fiscal indica que debe declararse su inconstitucionalidad, en razón a que la Carta es clara en reservar la creación de establecimientos públicos a las leyes de la República salvo que, excepcionalmente y de conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Ley Fundamental, se otorguen facultades extraordinarias al Gobierno para que cree tales establecimientos mediante decretos con fuerza de ley.

Por último, frente de la demanda parcial en contra del artículo 78 parágrafo de la citada ley, el Ministerio Público considera que los cargos que la fundamentan no están llamados a prosperar pues tal norma resulta conforme con el artículo 1° constitucional que predica la existencia de un Estado Social de Derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades descentralizadas. Del mismo modo, las expresiones acusadas son coherentes con el propósito del constituyente de 1991, en el sentido de evitar la existencia de diversas entidades que cumplan con una misma función.

11.4 Consideraciones de la Corte

36. En lo referente a la primera de las acusaciones formuladas en contra de las disposiciones que ahora se examinan, la Corte encuentra que el cargo tiene un fundamento constitucional adecuado.

En efecto, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución expresa que corresponde al Congreso mediante ley, "...crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional...". Si bien, dentro del texto superior se encuentra también el artículo 210 conforme al cual "(l)as entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta," norma que aparentemente sería contradictoria con la primera, y permitiría la creación de establecimientos públicos mediando tan sólo la autorización legal, la Corte encuentra que la primera de las disposiciones constitucionales citadas, por referirse expresamente a los establecimientos públicos, reviste una especialidad que la hace ser la expresamente aplicable al caso que ahora se estudia. Así, la creación de dicha clase de entidades es siempre legal.

Para la Corporación, la simple autorización legal para creación de entidades del orden nacional, es permitida por la Constitución únicamente en relación con las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, más no con los establecimientos públicos que como lo dice el actor, deben ser creados directamente por la ley.

No obstante lo anterior, a juicio de la Corte también les asiste razón al interviniente y a la vista fiscal cuando afirman que también los decretos expedidos con fundamento en facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al presidente de la República, pueden crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Así, la expresión "o norma" contenida en la disposición que se estudia y que acusa la demanda, debe entenderse como referida a esos decretos, por lo cual no resulta contraria a la normas superiores. En efecto, la Constitución no prohíbe la concesión de facultades extraordinarias para tales efectos, como se deduce del texto del tercer inciso del numeral 10 del artículo 150 superior.

Así las cosas, la Corte, declarará, en los términos de las presentes consideraciones, la exequibilidad condicionada de la expresión "o norma" contenida en el artículo 71 de la Ley 489 de 1998.

37. En cuanto al reproche formulado en contra del segmento normativo acusado del párrafo del artículo 78, cargo según el cual estas expresiones sugieren la posibilidad de que las funciones asignadas a las entidades territoriales puedan ser desarrolladas simultáneamente por un establecimiento público del orden nacional, la Corte encuentra que la acusación parte de una lectura equivocada de la disposición. En efecto, a juicio del actor la norma permite a los establecimientos públicos nacionales ejercer funciones propias de las entidades territoriales; no obstante, lo que en realidad dispone es justamente lo contrario, pues prohíbe que tales entidades organicen seccionales o regionales cuando las funciones correspondientes, esto es las que llevarían a cabo tales seccionales o regionales, estén asignadas a entidades del orden territorial. En tal virtud el cargo no prospera.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor

procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Primero: Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del párrafo del artículo 8° de la Ley 489 de 1998.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la expresión “a ellas asignadas” contenida en el párrafo del artículo 9° de la Ley 489 de 1998.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “o entidad”, contenida en el primer inciso del artículo 12 de la Ley 489 de 1998, así como el párrafo de la misma disposición.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 489 de 1998, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero de la norma tengan carácter temporal, es decir término definido, e INEXEQUIBLE el párrafo del mismo artículo.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o desconcentración” contenida en el numeral 6° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Sexto: Declarar INEXEQUIBLES el literal b) del numeral 1° del artículo 38 y el segundo inciso del párrafo del artículo 56 de la Ley 489 de 1998.

Séptimo: Declarar EXEQUIBLE la expresión “las superintendencias”, contenida en el literal c) del numeral 2° del artículo 38, en el primer inciso del artículo 68 y en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998, e INHIBIRSE respecto de la expresión “unidades administrativas especiales con personería jurídica” contenida en los mismos artículos, y la expresión “unidades administrativas especiales” del artículo 82 de la misma Ley.

Octavo: Declarar EXEQUIBLES las expresiones “o con autorización de la misma”, contenida en el segundo inciso del artículo 49 de la Ley 489 de 1998 y “o autorizados por ésta”, contenida en el primer inciso del artículo 85 de la misma Ley.

Noveno: En los términos del fundamento número 33 de la parte considerativa de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE la expresión “y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas”, contenida en el literal h) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998.

Décimo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 63 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendido de que el acto a que se refiere, que determina la estructura del correspondiente ministerio y en el cual señala la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales, es únicamente la ley. Salvo la expresión “y a la reglamentación del Gobierno”, que se declara INEXEQUIBLE.

Undécimo: En los términos del fundamento número 36 de la parte considerativa de la presente Sentencia, declarar EXEQUIBLE la expresión “o norma” contenida en el artículo 71 de la Ley 489 de 1998.

Duodécimo: Declarar EXEQUIBLES las expresiones “solamente” y “siempre que las funciones

correspondientes no estén asignadas a las entidades del orden territorial”, contenidas en el párrafo del artículo 78 de la Ley 489 de 1998.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

Auto 076/00

Referencia: expediente D-2696

Aclaración y corrección de la parte resolutive de la Sentencia C-727/00

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 párrafo (parcial), 9 párrafo (parcial), 12 párrafo, 14, 38 numeral 1 literal b y numeral 2 literal c (parcial), 49 (parcial), 52 numeral 6 (parcial), 56 párrafo (parcial), 61 literal h (parcial), 63 (parcial), 68 (parcial), 71 (parcial), 78 párrafo (parcial), 82 y 85 (parcial) de la Ley 489 de 1999

Actor: Pedro Alfonso Hernández M.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO

Que en el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia C-727/00, por error se indicó que se declaraban “inexequibles” el literal b) del numeral 1º del artículo 38 y el segundo inciso del párrafo del artículo 56 de la Ley 489 de 1998, cuando, conforme a lo expresado en el numeral 25 de la parte de Consideraciones del fallo, tales normas fueron estimadas por la Corte como exequibles.

Que resulta necesario corregir el anterior error,

RESUELVE

Corregir el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia C-727 de 2000, en el sentido de declarar la exequibilidad del literal b) del numeral 1 del artículo 38 y el segundo inciso del párrafo del artículo 56 de la Ley 489 de 1998. Por lo tanto, dicho numeral quedará así:

“Sexto: Declarar EXEQUIBLES el literal b) del numeral 1º del artículo 38 y el segundo inciso del párrafo del artículo 56 de la ley 489 de 1998”.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P Alejandro Martínez Caballero

2 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

3 M.P Alfredo Beltrán Sierra

4 Sayaguéz Laso, Enrique, Tratado de derecho Administrativo, tomo Y, editorial Martín Bianchi. Montevideo, 1986.

5 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

6 M.P Alfredo Beltrán Sierra.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 Para hacer esta afirmación, el escrito del Ministerio del Interior se apoya en Sentencia del 22 de abril de 1982 de la Corte Suprema de Justicia, en la que se indicó que “la desconcentración es un fenómeno de descongestión de la tarea administrativa (que no implica) que el delegante de la tarea pueda desprenderse de su función supervisora (ni) que los delegatarios adquieran autonomía en su actividad”.

9Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-345/93, M.P Alejandro Martínez Caballero y C-005/96, M.P José Gregorio Hernández Galindo

10Sentencia C-005/96, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

11 Cf. Sentencias T-024 de 1996, C-496 de 1998 y C-561 de 1999

12 Ver Hernández M. Pedro Alfonso. La Carta de Naturaleza de la Descentralización , Desconcentración y Delegación. Colección Derecho de la Administración. Santafé de Bogotá, 1999.

13 Sentencias T-024 de 1996, C-496 de 1998 y C-561 de 1999

14 Sentencia c-496 de 1998, m.P Eduardo Cifuentes Muñoz

15 Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Ed. Abeledo- Perrot. Buenos Aires. 1996. Tomo I, pág, 207

16 Ver Hernández M. Pedro Alfonso. La Carta de Naturaleza de la Descentralización , Desconcentración y Delegación. Colección Derecho de la Administración. Santafé de Bogotá, 1999.

17 Las diferencias entre la desconcentración y la delegación fueron señaladas por la Corte en la jurisprudencia arriba reseñada

18 M.P. Fabio Morón Díaz

19 Reiterada posteriormente mediante los pronunciamientos referenciado con los números C-496 de 1998 y C-561 de 1999:

20 Sentencia C-594 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell

21 MP. Vladimiro Naranjo Mesa

3 J. RIVERO. Derecho Administrativo (Caracas, U. Central, 1984). pp. 344-345.

23 Cf. Decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968