

Sentencia C-889/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Operancia

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Establecimiento legislativo de dependencia de un establecimiento público

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Objeto

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Entidades que tienen este carácter

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Aplicación dada por el legislador

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Evolución de la jurisprudencia constitucional

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-No referencia expresa en la Constitución

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Regulación legislativa

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Referencias normativas y jurisprudenciales

ENTIDAD PUBLICA-Régimen de autonomía/ENTIDAD DESCENTRALIZADA-Autonomía

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA-Modalidades

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA-Mecanismos de articulación

DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS-Vínculos que se presentan

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES Y DESCENTRALIZACION TERRITORIAL-Distinción

Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites mínimos y máximos

La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fijación de alcance por legislador

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES Y ORGANO AUTONOMO E INDEPENDIENTE-Garantía constitucional

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Régimen jurídico/ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Establecimiento legislativo de régimen jurídico

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencia para determinación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la informalidad

La informalidad no se traduce en la inexistencia absoluta de parámetros para su ejercicio ya que a la Corte Constitucional no le corresponde construir el escenario de la confrontación jurídica pues, en tales circunstancias, estaría ejerciendo una revisión oficiosa de constitucionalidad, la cual no está permitida por la Carta Política.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargo concreto

PENITENCIARIAS Y COLONIAS AGRICOLAS COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-No aplicación de autonomía

PENITENCIARIAS Y COLONIAS AGRICOLAS COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-
Pertenencia a la Rama ejecutiva

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Creación legal

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Potestad nominadora de directores

SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL-Regulación legislativa

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Vinculación o adscripción de personas jurídicas

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Subordinación a una entidad descentralizada

ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL-Vínculos administrativos

MINISTRO-Dirección, formulación de políticas y ejecución de ley pueden cumplirse por
diferentes tipos de sociedades

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de juicio de una ley por vulneración de
norma de igual jerarquía

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Aplicación a la descentralización territorial y no
por servicios

Referencia: expediente D-3995

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 165 de la Ley 65 de 1993.

Actor: William Orlando Zambrano Rojas

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano William Orlando Zambrano Rojas contra el artículo 165 de la Ley 65 de 1993.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 40.999 del 20 de agosto de 1993:

LEY 65 DE 1993

(agosto 19)

Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 165-. Unidades administrativas especiales. Las penitenciarías y las colonias agrícolas serán unidades administrativas especiales. Contarán con una junta directiva integrada por el Director General del INPEC o su delegado, por dos delegados del Ministro de Justicia y del Derecho, por el Gobernador o su delegado en cuya jurisdicción esté la sede de la penitenciaría o la colonia y por un delegado de la Sociedad de Economía Mixta “Renacimiento”. El Director de cada centro hará las veces de secretario. Estas unidades administrativas especiales gozarán de personería jurídica, pero dependerán para todos los

efectos de la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

I. LA DEMANDA

Mediante Auto del 18 de abril de 2002, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda y concedió al actor el término de 3 días para que señalara los cargos o razones que invocaba para solicitar la declaratoria de inexecuibilidad de la norma acusada. Se surtió la inadmisión en cuanto el escrito no cumplía con la carga argumentativa mínima, además de hacer referencia a una serie de normas constitucionales que consideraba vulneradas, pero sin exponer las razones por las cuales estimaba que se configuraba la violación¹.

Así pues, en su escrito de corrección de la demanda el actor reitera su solicitud para que se declare la inexecuibilidad del Artículo 165 de la Ley 65 de 1993 por vulneración del Preámbulo y de los artículos 1, 113, 115, 121, 136.1, 150.7, 189.16, 208, 209 y 210 de la Carta Fundamental. Sus nuevos planteamientos son los siguientes:

1. La norma demandada vulnera el Preámbulo de la Carta, que dispone que el fortalecimiento de la unidad de la Nación y el aseguramiento a sus integrantes de los valores, principios y derechos debe hacerse dentro de un marco jurídico que garantice un orden justo.

Sin embargo, el legislador convierte las penitenciarias y colonias agrícolas en unidades administrativas especiales sin atender los requisitos y principios propios de la descentralización y autonomía administrativa y sin adscribirlas a algún ministerio o departamento administrativo.

2. Vulnera los artículos 1, 113, 150.7 y 210 porque, al transformar las penitenciarías y las colonias agrícolas en unidades administrativas especiales, el legislador debió tener en cuenta la existencia de una actividad especial digna de autonomía; dotarla de autonomía presupuestal, financiera y administrativa; designarle autoridades propias y someterla al control del poder central. Sin embargo, sólo le dio personería jurídica y le designó una junta directiva y no tuvo en cuenta que para ejercer la actividad especializada con la materia carcelaria existe ya el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

3. Contraría los artículos 115, 189.13, 208 y 209 de la Carta porque al haber sido creadas

irregularmente tales unidades administrativas, no tienen el carácter de entidades del orden descentralizado y por ende el Presidente no puede ejercer sobre ellas la función de control ni la potestad nominadora que la Constitución le otorga. Y los artículos 136.1 y 189.16 porque el Congreso, al reestructurar el INPEC, invadió competencias que el constituyente atribuyó al ejecutivo.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la inexecutable de la norma demandada, para lo cual expone los siguientes argumentos:

1. Las unidades administrativas especiales constituyen una modalidad de la descentralización propia del Estado Unitario: la descentralización especializada o por servicios. Estas entidades pueden ser creadas por la ley y deben tener claramente definida su estructura y objeto, contar con autonomía administrativa y financiera, tener autoridades propias y estar adscritas, para efectos del control de tutela, a un ministerio o departamento administrativo.
2. Ya que el Congreso de la República ha expedido bajo la vigencia de la Carta de 1991 la Ley 65 de 1993, creadora de las unidades administrativas especiales cuestionadas, y la Ley 489 de 1998, que regula la creación de esas instituciones, debe realizarse una comparación entre el artículo 165 demandado y los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998. De esa comparación se infiere que la norma demandada le resta autonomía a las unidades administrativas especializadas por ella creadas ya que las somete al INPEC y con ese proceder les impide acceder a las prerrogativas y derechos consagrados en la Ley 489. En virtud de ello se hace nugatoria la descentralización por servicios.
3. Las unidades administrativas especiales creadas por la norma demandada no pueden desarrollar su objeto ya que para ese mismo fin -el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, penas y medidas de seguridad- fue creado el INPEC, establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia. Así, la norma cuestionada está descentralizando funciones propias de un ministerio que ya se hallan descentralizadas en un establecimiento público.

4. Como ni la Ley 65 de 1993, ni ninguna norma posterior, han determinado el régimen jurídico de las unidades administrativas especiales, a ellas les sería aplicable el régimen vigente para los establecimientos públicos. No obstante, ello es imposible dada la sujeción de esas unidades a las políticas y directrices del INPEC dispuesta por la norma demandada.

5. Con la expedición del artículo 165 de la Ley 65 de 1993 el legislador desvirtúa el principio de descentralización por servicios pues los entes creados no gozan de los elementos esenciales para el cumplimiento de su objeto y por ello se vulneran el principio unitario del Estado y las normas constitucionales en que se funda la descentralización por servicios.

I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Cuestión previa: inexistencia de cosa juzgada

1. Esta Corporación ya se pronunció acerca de la constitucionalidad de las expresiones “colonias agrícolas” y “colonia” contenidas en la norma demandada, artículo 165 de la Ley 65 de 1993. De acuerdo con el argumento expuesto entonces por el accionante, tales expresiones vulneran los artículos 13, 28 y 29 de la Carta Política, puesto que “permiten tratos diferenciales y penas diferentes a las establecidas en la ley preexistente”.

La Corte Constitucional las declaró exequibles con base en las siguientes consideraciones: “Con la puesta en funcionamiento de colonias agrícolas que cumplan los fines punitivos ya reseñados, y más claramente: con el específico señalamiento de las condiciones de trabajo y las características de los condenados que podrían ser remitidos a estos lugares, no se discrimina a la población carcelaria, ni se viola el derecho a la igualdad –artículo 13 de la Constitución-, que inclusive en su especial circunstancia de reclusión, les reconoce y garantiza la Carta Fundamental a todos los internos. Simplemente se trata del cumplimiento, en la forma más adecuada, de los objetivos de reeducación que aparecen en la base de todo el sistema carcelario y de la tarea de protección social que se impone a las autoridades en el cumplimiento de sus funciones. No existe, pues, razón que haga pensar que las normas en los apartes acusados violan el ordenamiento constitucional estableciendo tratos preferenciales o penas ilegales entre los condenados; bien porque de lo que tratan las normas comentadas es de un lugar de reclusión –y no de una sanción, instituido para

procurar los loables fines de prevención, corrección y resocialización de ciertas personas de acuerdo con sus capacidades o condiciones; bien porque en todos los casos, la internación en las colonias también debe ser el resultado de un proceso en que tienen que aplicarse los principios de legalidad, y respeto a la dignidad humana que orientan el juicio penal, y las garantías de igualdad y trato considerado que sustentan el sistema carcelario. Las normas parcialmente demandadas serán declaradas exequibles”².

Así entonces, al operar el fenómeno de la cosa juzgada relativa frente a la norma acusada, procede ahora la Corte a pronunciarse en relación con los nuevos cargos de inconstitucionalidad.

Problema jurídico

2. El problema jurídico a resolver en esta ocasión consiste en determinar si el legislador está facultado o no para establecer que una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, dependa de otra entidad descentralizada, en particular de un establecimiento público.

Con tal propósito y en atención a los reparos de constitucionalidad formulados contra el artículo 165 de la Ley 65 de 1993, se expondrán algunas consideraciones sobre la génesis y evolución de las Unidades Administrativas Especiales, sobre los principios de organización del Estado en Colombia y de las entidades descentralizadas por servicios, para luego responder cada uno de los cargos formulados contra la norma demandada.

Las unidades administrativas especiales

3. Las Unidades Administrativas Especiales fueron instituidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 65 de 1997. La finalidad buscada con su incorporación institucional fue disponer de un mecanismo jurídico para garantizar que recursos económicos provenientes de la cooperación internacional se aplicaran exclusivamente a los programas especiales a los cuales estaban dirigidos, en áreas socio-económicas sensibles como la salud o la asistencia agropecuaria. En esa medida, el objeto de las Unidades Administrativas lo constituyó la más adecuada atención de programas a cargo de Ministerios o Departamentos Administrativos que, por la naturaleza del programa o por los recursos utilizados, estarían sujetos a un régimen administrativo especial, que

permitiera una mayor autonomía frente a la administración de los demás recursos públicos, sin que ello implicara la separación orgánica del Ministerio o Departamento Administrativo del cual harían parte.

La norma que las incorporó -artículo 1º del Decreto-ley 1050 de 1968-3, disponía lo siguiente:

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

b) Ministerios y Departamentos Administrativos

c) Superintendencias: y

d) Establecimientos Públicos.

La Presidencia de la República y los Ministerios y Departamentos Administrativos son los organismos principales de la Administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquellos.

Además, el Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un Ministerio o Departamento Administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

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

Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están vinculadas a la Administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que las rijan.

El artículo 1º del Decreto-ley 1050 de 1968, en lo referente a las Unidades Administrativas

Especiales, fue demandado ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlo contrario al artículo 76-9 de la Constitución⁴. Según el actor, “la norma acusada crea un nuevo tipo de repartimiento administrativo denominado Unidad Administrativa Especial que ni es parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el sentido constitucional anotado, ni puede calificarse como empresa o instituto descentralizado dentro de la clasificación legal”⁵.

La Corte, en sentencia No. 16, del 28 de abril de 1981, lo declaró exequible, en atención a las siguientes consideraciones:

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

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

La letra y el espíritu de tales reformas, apuntó dentro del citado propósito de modernización de la Administración Pública, a la estructuración de dos niveles de instituciones dentro de aquélla. De una parte unos organismos o instituciones principales u ordinarios, constituidos por la Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos; y de otra, unos organismos secundarios o especiales, constituidos a su turno, por los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales o comerciales del Estado, previstos todos ellos en los ordinales noveno y décimo del artículo 76 de la Carta Fundamental.

2ª. Estos organismos previstos por la Constitución, se complementan hoy por las superintendencias y por los llamados Fondos Rotatorios o simplemente Fondos, y finalmente por las Unidades Administrativas Especiales, dentro de la estructura final adoptada por la citada reforma administrativa de mil novecientos sesenta y ocho, la cual como es bien sabido, tuvo su origen en la Ley 65 de 1967, cuyo artículo 1º otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias a fin de:

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

En desarrollo de tales facultades se dictaron entre otros el Decreto 1050 de 1968, por el cual se adoptaron “normas generales para la organización y el funcionamiento de la Administración Nacional”. Con el propósito consiguiente de “lograr la ordenación racional de los distintos servicios y preservar su unidad técnica”, según reza el único considerando del mismo.

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

(...)

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

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

Como consecuencia de lo anterior encuentra la Corte que, previstos los Ministerios y los Departamentos Administrativos, como instituciones ordinarias de la administración pública en el artículo 76.9 de la Constitución, no resultaba por lo tanto ni técnico ni conveniente, contemplar expresamente en su texto organismos especiales o secundarios, engastados, como ya se dijo, por su organización y las funciones a ellos atribuidas, dentro de las ya citadas instituciones principales u ordinarias.

Determinada en esta forma la verdadera naturaleza de la Unidades Administrativas Especiales, lo mismo que su ubicación en la estructura general de la Administración Nacional, la actividad del Ejecutivo en el presente caso, no desbordó en ningún momento las facultades a él trasladadas por el Congreso.

El Congreso en consecuencia dentro de sus atribuciones o el Presidente de la República supuestas las facultades extraordinarias otorgadas por el primero, pueden crear, sin que ello conlleve agravio alguno de la Constitución, las tantas veces citadas Unidades Administrativas Especiales.

Desde el punto de observación, no resulta aceptable el cargo de inconstitucionalidad formulado por la demanda, por lo cual la Corte declarará la exequibilidad de la norma.⁶ (resaltado fuera de texto)

Así entonces, las características de las Unidades Administrativas Especiales, según la norma que las estableció, son las siguientes:

- a) Fueron incorporadas institucionalmente por el Gobierno en ejercicio de delegación legislativa.
- b) Su organización corresponde al Gobierno, previa autorización legal
- b) Tienen como finalidad la más adecuada atención de programas propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo
- c) En razón de la naturaleza de los programas o por el origen de los recursos que utilicen, estarán sujetas a un régimen administrativo especial, y
- d) El acto que las cree debe determinar los entes administrativos ordinarios de los cuales

harán parte.

A partir de entonces, las Unidades Administrativas Especiales han formado parte de la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en ocasiones con criterios o alcances diferentes a los que orientaron su concepción en 1968.

4. En vigencia de la anterior Constitución el Congreso y el Gobierno dieron el carácter de Unidad Administrativa Especial a entidades y organismos de diferente naturaleza:

a) Se empleó para fijar la naturaleza jurídica de Superintendencias, con personería jurídica y adscritas a un Ministerio. Por ejemplo, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto-ley 1569 de 1978, art. 1º, establece que la Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el origen de sus recursos, continuará funcionando como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo.⁷ En este caso se mezcla otro tipo de entidad adscrita: el establecimiento público, puesto que el decreto en referencia agrega que el régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos de la Superintendencia, que es a su vez Unidad Administrativa Especial, será el que rige para aquel tipo de entidad descentralizada.

La Ley 25 de 1981, art. 1º, crea la Superintendencia del Subsidio Familiar, como Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo y señala que en su organización y funcionamiento se someten a las normas de la propia ley de creación.⁸

b) Se asignó el carácter de Unidad Administrativa Especial a entidades vinculadas a un Ministerio. El Decreto-ley 831 de 1980, art. 1º, prescribe que la Comisión Nacional de Valores es una Unidad Administrativa Especial vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, con autonomía administrativa y financiera, cuyo objeto es organizar y regular el mercado público de valores.⁹

c) Se otorgó el carácter de Unidad Administrativa Especial a entidades con o sin personería jurídica y dependientes de una entidad descentralizada. El artículo 2º de la Ley 49 de 1983 señala que las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, son Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica y con patrimonio propio, subordinadas a los planes y controles del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, de acuerdo con las normas contenidas en la misma ley.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley 4ª de 1987 organiza el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, ITEC, como una Unidad Administrativa Especial, con carácter de institución pública de educación superior, adscrita a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom.

5. La Constitución de 1991 no se refiere expresamente a las Unidades Administrativas Especiales. Han sido el Congreso de la República y el Gobierno Nacional los que con posterioridad han dado aplicación en diferentes sectores a esta figura jurídica:

a) En establecimientos de educación superior. La Ley 30 de 1992, art. 137, señala que el ITEC continuará adscrito a Telecom, funcionará de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico se ajustará conforme a lo dispuesto en dicha ley; la Ley 105 de 1994, art. 57, establece que el Centro de Estudios Aeronáuticos -CEA- funcionará de acuerdo con la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y su régimen académico se ajustará a lo previsto en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992 para el otorgamiento de títulos técnicos, universitarios y de especialización;

b) En funciones relativas al transporte aéreo. La Ley 115 de 1994, art. 47, señala que dichas funciones serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

c) En el control y vigilancia de la utilización de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables. La Ley 141 de 1994, art. 47, crea la Comisión Nacional de Regalías, como una Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

d) En la regulación de servicios públicos domiciliarios. La Ley 142 de 1994, art. 69, creó las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; de Telecomunicaciones, y de Energía y Gas, como Unidades Administrativas Especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y adscritas a los Ministerios de Desarrollo Económico; Comunicaciones, y Minas y Energía, respectivamente.

e) Para llevar la contabilidad general de la Nación. La Ley 298 de 1996, art. 1º, creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal,

técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.

f) Para la administración de aduanas e impuestos nacionales. El Decreto 2117 de 1992, art. 1º, fusiona la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales, creada por el Decreto 1643 de 1991, con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales, creada por la Ley 6ª de 1992, en la Unidad Administrativa Especial denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, presupuesto y contratación administrativa.

g) El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993-, reconoce expresamente a las Unidades Administrativas Especiales, el carácter de entidad pública para efectos de celebración de contratos estatales (art. 2º, nl. 1º, lit b).

6. El régimen jurídico actual, dado por la Ley 489 de 1998, admite la creación de Unidades Administrativas Especiales como órganos del sector central del orden nacional, sin personería jurídica, o como entidades descentralizadas por servicios, con personería jurídica propia. En ambos casos, serán organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio o Departamento Administrativo (arts. 67 y 82) y estarán adscritas a un Ministerio o un Departamento Administrativo (art. 50). Si carecen de personería jurídica, pertenecen al sector central del orden nacional en la rama ejecutiva del poder público (art. 38). Cuando el legislador les asigne personería jurídica, son entidades descentralizadas (arts. 38, 68 y 82), se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos (art. 82).¹⁰

7. La descripción normativa efectuada en precedencia tiene un carácter meramente ilustrativo acerca de la aplicación que el legislador ordinario y el legislador extraordinario han dado a la figura de las Unidades Administrativas Especiales, tanto en vigencia de la anterior Constitución, como de la actual. De esta descripción se deduce lo siguiente: 1) Aún son parciales los desarrollos legislativos dados en aras de la consolidación de un régimen jurídico que les otorgue identidad propia en la organización administrativa del poder público en el

país; 2) Han tenido una aplicación diversa, en sectores y entidades de diferente naturaleza jurídica. Es decir, entidades con o sin personería jurídica; entidades adscritas o vinculadas; integrantes de un Ministerio o subordinadas a una entidad descentralizada por servicios; como tipo autónomo de entidad o fusionada con otro tipo de entidades públicas, y con el régimen jurídico dado por la norma que las organiza o por remisión al régimen general de los establecimientos públicos, entre otras de sus características.

8. De otro lado, la evolución de la jurisprudencia constitucional en esta materia se ha dado en dos etapas: la primera, en la cual se preserva y realza el carácter autónomo de las Unidades Administrativas Especiales frente a otras categorías de órganos o entidades públicas, en especial de las superintendencias y de los establecimientos públicos. La segunda etapa, privilegia la libertad de configuración del legislador, expresada en cada caso concreto, y admite la mezcla de varios tipos de entidades, incluido el carácter de Unidad Administrativa Especial. La primera etapa se aprecia en los fallos de la Corte Suprema de Justicia hasta 1982, y la segunda, en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia a partir de 1984 y de la Corte Constitucional a partir de 1992.

9. En relación con la primera etapa de la evolución jurisprudencial, en la sentencia No. 17, del 30 de abril de 1981, en que conoció de la demanda interpuesta contra el artículo 1º del Decreto 831 de 1980, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la expresión “es una unidad administrativa especial” que la norma le asignaba a la Comisión Nacional de Valores. Dijo la Corporación:

En ninguna parte de la ley -de facultades- se evidencia el propósito del Congreso, su voluntad inequívoca de que a la Comisión Nacional de Valores se le diera la fisonomía jurídica que el Ejecutivo resolvió darle en el Decreto materia en la actualidad del juicio respectivo de constitucionalidad.

Pero es más, no resulta inusitado deducir que, por el contrario, lo que el Congreso pretendió fue que a la Comisión de Valores no se le diera el carácter de Unidad Administrativa Especial, toda vez que el artículo 1º de la Ley 32 de 1979 fue singularmente claro al disponer que la creación de la citada Comisión Nacional de Valores se hace como “organismo vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico” y ya se ha visto según la transcripción arriba realizada que las Unidades Administrativas Especiales, no se concibieron como adscritas o vinculadas a

un Ministerio o a un Departamento Administrativo, sino como parte de los mismos.

Pero es más, el propio Ejecutivo reconoce en el artículo demandado “la autonomía administrativa y financiera” de la Comisión Nacional de Valores, con lo cual tampoco se está aludiendo a una característica de las Unidades Administrativas Especiales; todo lo cual hace ostensible de una parte la separación del Ejecutivo de las exigencias técnicas por él mismo planteadas en el Decreto 1050 de 1968 y por otra, la imposibilidad de aceptar que “del contexto de la ley se desprende la naturaleza jurídico-administrativa del ente por crearse”, según el pensamiento de la Procuraduría General de la Nación.

Concluye por lo tanto la Corte que es inconstitucional, la expresión contenida en la primera parte del artículo 1º del Decreto acusado, que expresa “es una unidad administrativa especial”, como calificación dada a la Comisión Nacional de Valores.¹²

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

“Aunque es indiferente la catalogación que el artículo 1º de la Ley 25 de 1981 hace de la Superintendencia en mención, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio, ya que la Carta en ninguna de sus disposiciones le restringe al legislador su facultad de determinar y variar su estructura y naturaleza pública, sin embargo, predomina en la Corte el criterio de que resulta inconstitucional mezclarle a dicho organismo ingredientes que corresponden a otro tipo de entes administrativos, que según la organización legal marco vigente, no son propios de ella, y por consiguiente debe evitarse esa innecesaria y caótica confusión, por estimar que el artículo 76-9 de la carta autoriza al legislador para “determinar la estructura de la Administración Nacional ...”, y no para contribuir a su desorganización o indeterminación.

Es así como la Corte considera que resulta incompatible organizar como entidad adscrita a un Ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la Administración nacional, por lo cual es ilógico jurídicamente otorgarle a ella “personería jurídica” y, más que autonomía financiera, “patrimonio autónomo”. Además, aumentase la

confusión y la incompatibilidad referidas, al establecer la ley impugnada en el artículo 1º que se analiza, que la Superintendencia de Subsidio Familiar, fuera de serlo y de contener elementos propios de un establecimiento público, tenga también el carácter de “unidad administrativa especial”.

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

“Artículo 1º. Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia del Subsidio Familiar ... cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley”¹⁴.

Como se señala, la línea jurisprudencial elaborada por la Corte Suprema de Justicia en esta materia hasta 1982, postulaba que las Unidades Administrativas Especiales no se concibieron como organismos adscritos o vinculados a los Ministerios o Departamentos Administrativos, sino que hacían parte de ellos, como dependencias con un régimen administrativo especial, que les otorgaba cierto grado de autonomía en el manejo de sus recursos. Las sentencias se sustentaron en la finalidad con la que las Unidades Administrativas Especiales fueron concebidas en el Decreto-ley 1050 de 1968.

10. No obstante lo anterior, en 1984 la Corte modificó su pensamiento frente al tema que se examina. En adelante, la Corporación consideró que el legislador bien podría adscribir o vincular Unidades Administrativas Especiales a un Ministerio o Departamento Administrativo, otorgarles personería jurídica o asignarle a las Superintendencias el carácter de Unidad Administrativa Especial, sin que tales calidades fuesen contrarias a los preceptos superiores. Esta nueva consideración se expuso en las siguientes providencias:

a) En la sentencia 39, del 24 de mayo de 1984, declaró exequible la expresión “quien será su representante legal” del artículo 6º de la Ley 49 de 1983 y el artículo 29 de la misma ley, ambas normas referentes a las Juntas Seccionales de Deportes. En esa sentencia la Corte puso de presente que “las superintendencias, las unidades administrativas especiales y los organismos consultores o coordinadores, no son de origen constitucional sino apenas de creación legal ordinaria o extraordinaria”.

Señaló, en síntesis, que corresponde a la ley no sólo determinar la estructura administrativa de esas entidades, sino variarla en la forma que estime aconsejable, dentro del marco de la Constitución. Condiciones como la adscripción o la vinculación a un Ministerio y el reconocimiento de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, bien pueden ser asignadas por el legislador, pues hace parte de su potestad de configuración legislativa.

En aquel fallo, la Corporación manifestó que en la sentencia del 27 de mayo de 1982 “se había dejado también señalada nítidamente la siguiente afirmación que ahora recuerda y reitera la Corte, rectificando lo que se haya interpretado de ella en contrario: ‘... es indiferente la catalogación que el artículo 1º de la Ley 25 de 1981 hace de la Superintendencia en mención, como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, ya que la Carta en ninguna de sus disposiciones le restringe al legislador su facultad de determinar y variar su estructura y naturaleza ...’.

b) Posteriormente, en la sentencia 45, del 24 de junio de 1984, la Corte Suprema declaró exequible el artículo 2º de la Ley 49 de 1983¹⁵. En esta sentencia expresó:

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

Y en cuanto a la personería jurídica a que alude el artículo 2º que se examina, también la Corte, en el citado fallo sobre los artículos 6º y 29 de la Ley 49 de 1983, llegó a pronunciarse así, con motivo de la personería que el primero de éstos otorga al Director Ejecutivo de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes: “Ciertamente, disponer por ley, como se hace en la parte final demandada del artículo 6º de la Ley 49 de 1983, que el Director

Ejecutivo de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes 'será su representante legal', deja suponer personería jurídica de aquellas entidades. Pero ello no vicia de inconstitucionalidad el aparte acusado. Por el contrario, como ninguna norma constitucional empeeque sea la ley, sino que precisamente en el artículo 12 se ordena que se ella la que otorgue personalidad jurídica, el resultado es la exequibilidad"16.

c) En el año siguiente, en la sentencia 8, del 14 de febrero de 1985, fundada en las sentencias 39 y 45 del 24 de mayo y del 24 de junio de 1984, respectivamente, la Corte declaró exequibles las expresiones "unidad administrativa especial", "personería jurídica" y "patrimonio autónomo", contenidas en el artículo 1º del Decreto 1569 de 1978, por el cual se establecen la estructura, organización y atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro17. En esta sentencia dijo la Corporación:

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

En las sentencias 39 y 45 de 1984 ... acogió orientaciones que la inducen a estimar executable el referido artículo 1º del Decreto 1659.

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

Tales disposiciones dan a la mencionada Superintendencia carácter híbrido, integrado por elementos que conforme al Decreto 1050 de 1968 serían contradictorios, puesto que algunos corresponden a las entidades adscritas a Ministerios, otros a las "unidades administrativas especiales" y otros a los establecimientos públicos. Cualquiera que sea el mérito de esa mezcla a la luz de la técnica administrativa y de la coherencia de las normas legales, no

cabe, por las razones expuestas en las dos indicadas sentencias de 1984, rechazarla en el plano constitucional.

Frente a estas razones son infundadas las argumentaciones del actor, conforme a las cuales el artículo 1º violaría los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Constitución. Como se expresó en la reseña de la demandada, tales argumentaciones se basan en considerar inaceptable la mezcla de “dos categorías de unidades administrativas correspondientes a los llamados sectores central y descentralizado de la rama ejecutiva y del poder público”, mezcla que por pertenecer a la órbita legal no puede vulnerar, según la convicción a que como resultado de difícil y gradual esclarecimiento ha llegado la Corte, dichos preceptos.

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

Consecuente con lo expuesto en las sentencias 39 y 45 de 1984 y avanzando en la rectificación de las conclusiones de la número 33 de 1982, procederá la corporación a declarar exequible el artículo 1º del Decreto acusado. Por primera vez reconocerá así la constitucionalidad de los atributos de “unidad administrativa especial”, “personería jurídica” y “patrimonio autónomo”, como asignables a una Superintendencia.¹⁸

11. En vigencia de la nueva Constitución, el legislador ha creado varias entidades y organismos a los cuales ha asignado el carácter de Unidad Administrativa Especial, en ocasiones mezclándolo con otro tipo de entidad, como se hizo en vigencia de la Constitución del 86. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado, al igual que la adoptada por la Corte Suprema de Justicia a partir de 1984, que la determinación de la estructura de la Administración nacional pertenece a la libertad de configuración del legislador y, en esa medida, son admisibles las decisiones que adopte en relación con la naturaleza jurídica de las entidades públicas.

Ahora bien, sin que la mencionada categoría jurídica de “unidades administrativas especiales” emane directamente de los textos constitucionales, es claro que ella constituye un desarrollo legislativo del principio administrativo de la desconcentración de funciones, recogido por el artículo 209 superior.

(...)

C. La Comisión Nacional de Regalías fue definida por el propio legislador como una unidad administrativa especial, lo cual significa que responde a todas las notas que definen esta figura, y que busca cumplir con los objetivos constitucionales de la desconcentración de funciones. Cabe preguntarse entonces si esta categorización legal desconoce los preceptos superiores, y en especial el principio al debido proceso que el demandante estima vulnerado.

Para la Corte la ratio legis de la creación de la referida Comisión como unidad administrativa especial es bien clara. Obedeció a la necesidad de manejar los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías con independencia del régimen administrativo ordinario, en razón de los especiales fines, de rango constitucional, que se persiguen con el mismo. La facultad del legislador para darle esta configuración a la Comisión Nacional de Regalías, también tiene un soporte constitucional adecuado, toda vez que el artículo 361 superior indica que los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías se destinarán a las entidades territoriales “en los términos que señale la ley”. Así pues, el legislador gozaba de libertad configurativa expresa atribuida por el propio constituyente, para determinar la forma de destinar y administrar los referidos recursos. Y si en ejercicio de dicha atribución estimó que la administración de los mismos correspondía a una unidad administrativa especial, adscrita a Ministerio de Minas y Energía, esta determinación estaba dentro de sus facultades.

(...)

Para el caso que ocupa la atención de la Corte, toda vez que la personalidad jurídica de la entidad que administra los recursos del Fondo Nacional de Regalías no es requerida directamente por la Constitución, la ley bien podía definir que esta institución careciera de ella sin que por eso sus actuaciones resulten contrarias ni a la ley misma, ni al principio fundamental que consagra el artículo 29 de la Carta, pues como se dijera arriba, la personalidad jurídica de esta clase de entes, es de estirpe puramente legal y puede concederse o no, sin violar por ello la Constitución. La manera como operan en el mundo jurídico, es definida por distintas disposiciones legales, de manera que su actuar conforme a tales reglas en nada contraviene la garantía de los asociados ni el debido proceso. En particular, no se desconocen tampoco los principios que señala el artículo 210 de la Carta, y que el actor estima vulnerados, toda vez que dicha disposición se refiere a entidades

descentralizadas y la Comisión Nacional de Regalías, no lo es.²⁰

En síntesis, la Constitución de 1991 no contiene referencia expresa alguna a las unidades administrativas especiales. Por consiguiente, su regulación como órgano o entidad dentro de la estructura de la administración nacional pertenece, tal como lo ha sido desde su incorporación en 1968, al ámbito de configuración legislativa, en cuyo ejercicio deberán tenerse en cuenta tanto los principios constitucionales de la organización del Estado como los criterios de razonabilidad de las medidas que se adopten. Esta apreciación coincide con la posición asumida a partir de 1984 por la Corte Suprema de Justicia.

12. Ahora bien, de acuerdo con las referencias normativas y jurisprudenciales sobre las Unidades Administrativas Especiales, se observa lo siguiente: 1) su determinación institucional, creación y fijación del régimen jurídico es de ámbito legislativo, no constitucional; 2) en 1968, la organización correspondía al Gobierno, previa autorización legal, y en 1998, la creación corresponde al legislativo; 3) se conserva la naturaleza del objeto, asignado desde 1968, referente al desarrollo o ejecución de programas propios de un ministerio o departamento administrativo; 4) contarán con la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley de creación; 5) pueden tener o no personería jurídica propia; 6) cuando tengan personería jurídica, se sujetarán al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos, y 7) siendo su régimen de carácter legal, el legislador dispone de un amplio margen de configuración y organización para las Unidades Administrativas Especiales.

Expuesto lo anterior y en atención a la naturaleza de los cargos de inconstitucionalidad endilgados a la norma demandada, se efectuaran ahora algunas precisiones en relación con la autonomía constitucional de las entidades descentralizadas.

La autonomía de las entidades descentralizadas

13. La Constitución de 1991 acude a tres fórmulas de consagración del régimen de autonomía de los órganos y entidades públicas. Una, la autonomía de las entidades territoriales, la cual es objeto de desarrollo en la propia Carta Política (C.P., arts. 1, 287, 298 y aquellos que asignan competencias y recursos a los entes territoriales); otra, la autonomía asignada expresamente a ciertas entidades y organismos específicos, pero sin efectuar desarrollos adicionales (C.P., arts. 69, 76, 77, 103, 113, 1507, 228, 249, 267, 272, 306 y 371)

y finalmente, la autonomía de las entidades descentralizadas, que aunque no está consagrada de manera explícita en la Constitución, si se desprende del concepto de descentralización incluido en los artículos Superiores 209 y 210.

En concordancia con lo anterior, la Constitución consagra dos modalidades de descentralización para el cumplimiento de la función administrativa. Ellas son la descentralización territorial y la descentralización por servicios. La primera se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los niveles del Estado -nivel nacional y nivel territorial- (C.P., arts. 1º y 286). La segunda da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la fuente de los sectores administrativos -sector central y sector descentralizado- en cada uno de los niveles del Estado (C.P., arts. 209 y 210).

Adicionalmente, la Constitución contempla, para cada modalidad de descentralización, una serie de mecanismos de articulación entre órganos centralizados y entidades descentralizadas, cuyo propósito es el de garantizar coherencia y armonía funcional entre ellos. Con esta finalidad, en la descentralización territorial se dispone, por ejemplo, de reglas como la distribución de competencias entre la Nación -persona jurídica²¹- y las entidades territoriales a través de ley orgánica de ordenamiento territorial (C.P., art. 288); los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para ejercer las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (C.P., art. 288);²² la delegación de competencias de los órganos nacionales en los territoriales (C.P., arts. 211, 302, 305-3, 305-14 y 321); la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales (C.P., arts. 300 y 339); las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios (C.P., art. 298); la dirección y coordinación, por parte del gobernador, de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento (C.P., art. 305-3); la escogencia, por parte del gobernador, de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento (C.P., art. 305-13) o las órdenes e instrucciones del Presidente de la República y del gobernador para la conservación del orden público en el municipio (C.P., arts. 189-4 y 315-2).

Por su parte, los vínculos que se presentan en la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como las siguientes: la designación de los gerentes, directores o presidentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado por el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el nivel del Estado (C.P., arts.

189-13, 305-5 y 315-3); la citación y la solicitud de informes a los representantes legales de las entidades descentralizadas por parte de la corporación pública del nivel del Estado al que pertenezcan (C.P., arts. 208 y 300-11); la función del gobernador de velar por la exacta recaudación de las rentas de las entidades descentralizadas (C.P., art. 305-11) o la delegación que se efectúe en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas (C.P., art. 211).

14. Otro elemento del modelo de Estado en Colombia definido por el artículo 1° de la Carta Política es la autonomía de las entidades territoriales, la cual se distingue de la descentralización territorial.

Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. 23

La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Hacen parte de este elemento del Estado, por ejemplo, los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315²⁴ y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros)

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la

Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.

El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución – en un extremo, el núcleo esencial, y el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.

Este es el significado de la expresión contenido en el artículo 287 de la Constitución Política, según la cual “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”²⁵. Es por estas características que “Estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario”.²⁶

15. Como se indicó, la autonomía de las entidades territoriales y la de los órganos autónomos e independientes está garantizada expresamente en la Carta Política, no así la de las entidades descentralizadas. No obstante, de las normas constitucionales surgen dos elementos de la descentralización por servicios (C.P., arts. 209 y 210): la personalidad jurídica y la autonomía de las entidades descentralizadas, dado que es aceptable el reconocimiento de autonomía sin que haya descentralización²⁷, pero no es admisible la descentralización sin autonomía. En consecuencia, al hacer la Carta Política mención a las entidades descentralizadas, la autonomía se admite como una consecuencia de la naturaleza jurídica de tales entes.²⁸

Por ende, el fundamento constitucional de la autonomía y del régimen de las entidades descentralizadas por servicios está dado por artículo 210 de la Constitución, según el cual “la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes”. En otros términos, el régimen jurídico de las entidades descentralizadas por servicios hace parte de la facultad de configuración legislativa que reconoce la Constitución Política, en la cual está inmersa la autonomía propia

de todo ente descentralizado.

Esta atribución se complementa con lo consagrado en el artículo 150 numeral 7, según el cual al Congreso le 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; 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.

Además de la atribución dada al Congreso de la República por el artículo 150 numeral 7 para determinar la estructura de la administración nacional, también el Presidente de la República participa constitucionalmente en esta materia. Según los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, el Presidente podrá, de una parte, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley, y, de otra parte, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, podrá modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.²⁹ Sin embargo, no se registra una plena cotitularidad entre las dos autoridades para determinar la estructura de la administración nacional. Entre ellas hay diferencias materiales y de sujeción regulatoria. Al Congreso le corresponde ejercer estas facultades, sea de manera directa (C.P., art. 150, nl. 7) o a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional (C.P., art. 150.10). Y el Gobierno ejerce las atribuciones asignadas por el artículo 189, dentro de las reglas generales o la autorización dadas por el Legislativo.³⁰

Así pues, la determinación de la estructura de la administración nacional puede darse a partir de la creación, fusión, supresión y reestructuración de entidades y organismos públicos. Y, en ejercicio de sus respectivas competencias, estas atribuciones están asignadas tanto al Congreso de la República, como al Presidente de la República. En sus decisiones el Congreso estará sujeto a los principios consagrados en la Constitución Política y el Presidente, en su actuación, estará sujeto tanto a los principios constitucionales como a los principios y reglas generales dadas por el legislador.

A partir de las precedentes consideraciones, procede la Sala a efectuar la revisión de constitucionalidad del artículo 165 de la Ley 65 de 1993. Con tal finalidad, se estudiarán por separado los argumentos que la Corte infiere del escrito de corrección de la demanda.

Los argumentos de inconstitucionalidad contra el artículo demandado

16. Vulneración del Preámbulo de la Constitución Política. Arguye el actor que “con la norma acusada se altera uno de los principios de la supremacía denominado ‘marco jurídico’, puesto que el Legislador al convertir las Penitenciarias y Colonias Agrícolas en Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, lo hizo sin atender los requisitos y principios propios de la descentralización y autonomía administrativa. En consecuencia, al Preámbulo de la Carta de 1991, se le vulneraron sus principios y valores, que son ratificados en el articulado constitucional dentro de un orden jurídico, democrático y participativo”.

Como se observa, el actor no formula ningún reparo concreto de inconstitucionalidad de la norma acusada, que permita a la Corte cotejar la eventual vulneración del Preámbulo de la Constitución, tal como se exige para dar cumplimiento a los requisitos de la acción pública de inconstitucionalidad.

Ante este vacío argumentativo debe indicarse que si bien la acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal pues materializa la facultad que le asiste a todo ciudadano de cuestionar la validez del derecho producido en la instancia legislativa del poder público, ello no se opone al cumplimiento por parte del actor de las mínimas exigencias impuestas por la ley, que permitan suscitar el debate inherente al proceso de constitucionalidad.

Tal como lo ha reiterado esta Corporación³¹, la acción de inconstitucionalidad representa un derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y se caracteriza por su naturaleza pública e informal (C.P., art. 40).

En tal virtud, la acción permite que todos los ciudadanos intervengan en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución Política, para lo cual no se exige el cumplimiento de estrictas condiciones o exigencias pues lo que se pretende es dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado y “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (C.P., art. 2º).

Sin embargo, la informalidad no se traduce en la inexistencia absoluta de parámetros para su ejercicio ya que a la Corte Constitucional no le corresponde construir el escenario de la confrontación jurídica pues, en tales circunstancias, estaría ejerciendo una revisión oficiosa de constitucionalidad, la cual no está permitida por la Carta Política.

En esta medida, el ciudadano no está exento del cumplimiento de un mínimo de exigencias que permitan a la Corte Constitucional identificar las normas que acusa y los motivos por los cuales las encuentra contrarias al ordenamiento superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha hecho permanente referencia a la obligación que tienen los demandantes de atender un mínimo de requisitos, inherentes a la acción pública que ejercen. Así por ejemplo, en la sentencia C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, esta Corporación señaló:

Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia. (...)

Adicionalmente, la Corte encuentra fallas protuberantes en la formulación de los cargos, consistentes en establecer generalizaciones en lo relativo a la violación de los preceptos constitucionales señalados, sin hacer el cotejo concreto entre la norma que se acusa y la disposición constitucional que se afirma transgredida.

En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso es sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional.

Así mismo, ha considerado que procede la inhibición para emitir pronunciamiento de fondo sobre la norma acusada cuando la formulación de cargos no es comprensible, específica, pertinente y suficiente,³² ni en los eventos en que se formulan cargos de conveniencia³³ o cuando la demanda se refiere a materias no reguladas por la norma acusada.³⁴

En el presente caso el actor se limita a mencionar que el artículo 165 de la Ley 65 de 1993 vulnera los principios y valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución Política, al convertir a las penitenciarias y colonias agrícolas en unidades administrativas especiales pero sin atender los requisitos y principios de la descentralización y autonomía administrativa.

Estas afirmaciones genéricas no satisfacen el mínimo de concreción requerido para deducir la eventual vulneración del precepto superior invocado. De tal suerte que a la Corte no le queda otra opción que inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la vulneración del Preámbulo de la Constitución Política.

17. Vulneración de los artículos 1º, 150 numeral 7, 208 y 209 de la Constitución Política. Considera el actor que la norma demandada contradice el principio de la descentralización con autonomía a que alude el artículo 1º de la Carta, aspecto tradicional de los Estados organizados en forma de república unitaria. Además, vulnera el artículo 150 numeral 7 de la Constitución, que exige al legislador señalar los objetivos y estructura orgánica de la penitenciarias y colonias agrícolas al convertirlas en unidades administrativas especiales con personería jurídica. Tampoco se cumple con los requisitos propios de la descentralización y la autonomía, que aparecen como un concepto genérico en los artículos 208 y 209 de la Constitución.

Al respecto, la Corte concluye que son infundados estos cargos contra la norma acusada.

Como se expuso en las consideraciones generales, la autonomía a que se refiere el artículo 1º de la Constitución Política se aplica a las entidades territoriales y no a las entidades descentralizadas por servicios. Además de ser expresa la mención que allí se hace a los entes territoriales, tal conclusión se desprende de la naturaleza de los principios incorporados en ese artículo Superior, referentes a la organización del poder público y del Estado en Colombia, que no aluden a las entidades descentralizadas por servicios.

Adicionalmente, el régimen jurídico, los elementos propios de la descentralización por

servicios y el reconocimiento de la autonomía de las entidades descentralizadas pertenece al ámbito de configuración legislativa, según lo prescrito por el artículo 210 de la Carta Política.

De otro lado, la Ley 65 atiende las condiciones fijadas en el artículo 150 numeral 7 de la Carta Política referentes al señalamiento de los objetivos y la estructura de las “otras entidades del orden nacional”, entre las cuales se encuentran las unidades administrativas especiales. Para obtener dicha conclusión es suficiente efectuar una lectura sistemática del texto legislativo, por cuanto el artículo demandado no es el único que hace referencia a las penitenciarias y colonias agrícolas. Así entonces, de una parte, los objetivos de estos establecimientos de reclusión están señalados en los artículos 22 y 28 de la propia Ley 65. En el primero de ellos se establece que las penitenciarias son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos. En el artículo 28 se señala que las colonias agrícolas son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria. De otra parte, la estructura de las penitenciarias y colonias agrícolas también es dada por la Ley 65. Así por ejemplo, el artículo 165 hace referencia a la existencia e integración de la Junta Directiva y al secretario de dicha Junta; los artículos 35, 36, 37 y 165, entre otros, alude a la Dirección de aquellas entidades, y el artículo 31 hace referencia al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria. Luego, la Ley 65 sí señala los objetivos y la estructura orgánica de las unidades administrativas especiales que creó en el artículo 165. Aspecto diferente es la adopción de la estructura administrativa interna de la entidad descentralizada, la cual corresponde, por regla general, a la autoridad administrativa que señale la ley.

De acuerdo con lo señalado, la norma acusada no vulnera los artículos 1º, 150 numeral 7, 208 y 209 de la Constitución Política.

18. Vulneración del artículo 113 de la Constitución Política. Afirma el actor que la norma demandada vulnera el artículo 113 de la Constitución por cuanto al otorgársele personería jurídica a las penitenciarias y colonias agrícolas, el legislador no previó que las unidades administrativas especiales deberían conservar “una autonomía e independencia absoluta”.

En relación con estas apreciaciones, asume la Corte que el actor quiere señalar que la norma demandada debió darle a las penitenciarias y colonias agrícolas la autonomía e

independencia que consagra el artículo 113 de la Constitución Política.

El inciso segundo del artículo 113 de la Constitución Política dispone que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

En este punto debe ilustrarse al accionante en dos aspectos en especial: de un lado, que las unidades administrativas especiales a las cuales hace referencia la norma acusada pertenecen a la rama ejecutiva del poder público, en la medida en que el Ministerio de Justicia y del Derecho hace parte de la administración central, nivel nacional, de la rama ejecutiva, y que el INPEC, del cual dependen las penitenciarias y las colonias agrícolas, es un establecimiento público adscrito a dicho ministerio. De otro lado, que la expresión otros órganos autónomos e independientes a que alude el artículo 113 de la Carta se refiere a aquellos órganos que son ajenos a las ramas del poder público, es decir los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República –art. 117), la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del estado Civil –art. 120), a la Comisión Nacional del Servicio Civil (art. 130) o al Banco de la República (art. 373). En consecuencia, es infundada la violación de este precepto Superior por parte de la norma acusada.

19. Vulneración del artículo 115 de la Constitución. Afirma el actor que el artículo 115 de la Carta “es transgredido por la norma acusada, ya que no aparecen las unidades administrativas especiales adscritas o vinculadas a un ministerio o departamento administrativo, para que el Presidente de la República como jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, desarrolle o ejecute programas propios de un ministerio, en este caso por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, en materia de Política Penitenciaria y Carcelaria”.

En relación con este cargo, la Corte reitera que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución, las unidades administrativas especiales no pertenecen a las categorías de creación constitucional sino legal. Por consiguiente, no pasa de ser una apreciación subjetiva considerar que, según el artículo 115, tales unidades administrativas deban estar adscritas o vinculadas a un ministerio o departamento administrativo. Como se indicó en las consideraciones generales, esta es una materia que corresponde al ámbito de

configuración legislativa. De tal suerte que, si el artículo 115 de la Carta no exige tal grado de adscripción o vinculación, no es preciso afirmar que la norma demandada sea inconstitucional porque no cumple lo que la Constitución no exige. Así entonces, el cargo por vulneración del artículo 115 tampoco es procedente.

20. Vulneración del artículo 189 numeral 13 de la Constitución. Afirma el demandante que la norma acusada vulnera el artículo 189 numeral 13 de la Carta por cuanto el Presidente de la República no podrá ejercer la función nominadora frente al director de las penitenciarías y colonias agrícolas. Agrega que “en la norma demandada no aparece la figura del director de las unidades administrativas especiales”.

Estima la Corte que es igualmente improcedente este cargo de inconstitucionalidad dado que el texto de la norma superior invocada, si bien no excluye tampoco radica la potestad nominadora de directores de unidades administrativas especiales en el Presidente de la República. El artículo 189 numeral 13 prescribe que corresponde al Presidente de la República “nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley”. La norma constitucional invocada no hace ninguna alusión a la nominación de los directores de las Unidades Administrativas Especiales. Por lo tanto, ella hace parte de la libertad de configuración del legislador.

De esta manera, el artículo demandado no vulnera el artículo 189 numeral 13 de la Constitución Política.

21. Vulneración del artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política. Afirma el actor que la norma acusada vulnera el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que asigna al Presidente, con carácter exclusivo, la facultad para modificar la estructura del INPEC y que “no le asiste esa atribución al Congreso de la República para alterar como en efecto lo hizo con la norma acusada, la estructura del sistema penitenciario nacional”.

Sobre este aspecto, se reitera que la facultad para determinar la estructura de la administración nacional y regular lo referente a sistemas administrativos, como lo es el sistema penitenciario nacional, es un asunto de competencia del legislador, según lo señala el artículo 150 numeral 7 de la Constitución y lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional.

Si bien el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política le asigna al Presidente de la República la facultad para modificar la estructura de las entidades y organismos administrativos nacionales, tal función la ejerce el Gobierno “con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

Por consiguiente, para efectos de la determinación de la estructura de la administración nacional, la competencia primaria y preferente le corresponde al Congreso de la República, que podrá ejercerla de manera directa a través de ley de la república o a partir del otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para que las ejerza a través de decretos leyes.

Modalidad diferente es la que consagra el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Según este precepto superior, el Gobierno podrá modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales, “con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”. Así pues, el ejercicio de esta facultad por el Presidente de la República está circunscrito materialmente a la modificación de la estructura interna de las entidades y organismos públicos, con sujeción a la ley que señale los principios y reglas generales, lo cual excluye la creación de entidades u organismos públicos del orden nacional, porque ésta es una facultad que hace parte de la reserva de ley contemplada en el artículo 150 numeral 7 de la Carta Política. Además, la norma demandada no se refiere a la modificación de la estructura interna del INPEC sino a la modificación de la estructura de la administración nacional, esto es, mediante la creación de las penitenciarias y colonias agrícolas como unidades administrativas especiales, con personería jurídica propia.

Por lo tanto, al establecer que las penitenciarias y las colonias agrícolas sean unidades administrativas especiales, con personería jurídica, el legislador actúa en ejercicio de las atribuciones asignadas por el artículo 150 numeral 7 de la Carta para determinar la estructura de la administración nacional, sin ser ésta una atribución que competa al Presidente de la República en aplicación del numeral 16 del artículo 189 Superior, dado que no se trata de la modificación de la estructura de una entidad sino de la modificación de la estructura de la administración nacional.

Tanto es así, que el artículo 15 de la Ley 65, al hacer referencia a la integración del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, separa claramente el INPEC de los centros de reclusión

que funcionan en el país, con lo cual se evidencia la voluntad del legislador de diferenciar aquel Instituto de los centros de reclusión. Sobre el particular, el artículo 15 en referencia dispone que “El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al ‘Ministerio de Justicia y del Derecho’, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines. El sistema se regirá por las disposiciones contenidas en este Código y por las demás normas que lo adicionen y complementen”.

22. Vulneración del artículo 210 de la Constitución Política. Estima el accionante que el artículo 165 de la Ley 65 de 1993 vulnera el artículo 210 de la Constitución, el cual no permite que una entidad descentralizada dependa de un establecimiento público descentralizado por servicios, como es el caso del INPEC.

En respuesta a este argumento del accionante, encuentra la Corte que si bien las entidades descentralizadas están adscritas o vinculadas a un organismo del sector central, nada se opone para que el Congreso de la República, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa para la determinación de la estructura de la administración nacional, en ocasiones especiales considere pertinente la vinculación o adscripción de personas jurídicas a las entidades descentralizadas por servicios, en aras del cumplimiento eficaz del objeto misional que les corresponde atender. Ello es así en cuanto la adscripción o la vinculación de entidades descentralizadas a un órgano central o descentralizado, hace parte del ámbito de competencia legislativa, otorgada por el artículo 211 de la Carta para establecer el régimen jurídico de las entidades descentralizadas.

Téngase en cuenta también que la creación de Unidades Administrativas Especiales subordinadas, a su vez, a una entidad descentralizada, no constituyen una figura novedosa ni exótica en la organización del Estado colombiano. Como se indicó en las consideraciones generales al ilustrar sobre la evolución de la figura, la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la validez de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, como unidades administrativas especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica, con patrimonio propio y subordinadas a los planes y controles del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, que es una entidad descentralizada (ver sentencia 45, del 24 de junio de 1984).

Existen igualmente otros casos de Unidades Administrativas Especiales que el legislador ha asignado a la dirección y control de una entidad descentralizada del orden nacional. Es el caso, por ejemplo, del Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, que depende de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Ley 4ª de 1987).

Por consiguiente, la Corte advierte que no es inconstitucional, per se, la norma demandada al establecer vínculos administrativos entre un establecimiento público y una unidad administrativa especial, porque debe entenderse que las atribuciones propias del Ministro, como jefe de la administración en el respectivo sector, se ejercen a través del INPEC.

Es más, la propia Ley 65 consagra una serie de facultades a cargo del director de los centros de reclusión, así en algunos casos, su cumplimiento esté sujeto a control por parte del INPEC. Por ejemplo, dispone que los directores de los establecimientos carcelarios, al igual que el Director del INPEC, son competentes para hacer efectivas las providencias judiciales sobre privación de la libertad en los centros de reclusión³⁶. Señala también que el director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno y que los empleados, detenidos y condenados le deben respeto y obediencia³⁷. Los directores de cada centro de reclusión expiden el reglamento del régimen interno³⁸. Los guardianes están bajo la inmediata dependencia del Director del cada establecimiento de reclusión. La dirección de cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados.³⁹ Los directores podrán designar al funcionario responsable de la junta que evaluará el trabajo en cada centro de reclusión⁴⁰. El director concederá la gracia para que los detenidos puedan trabajar en labores públicas, agrícolas o industriales⁴¹. El director del centro establecerá el horario y modalidades para las comunicaciones de los internos con sus familiares y el régimen de visitas⁴². El director podrá imponer sanciones disciplinarias⁴³ u otorgar permisos especiales a los internos⁴⁴, entre otras atribuciones que evidencia el grado de autonomía funcional otorgado por la Ley 65 a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales.

Por ende, aunque parezca asimétrico o antitécnico, es constitucionalmente admisible que la dirección, formulación de políticas y ejecución de la ley que corresponde al Ministro, puedan cumplirse a través de diferentes tipos de entidades descentralizadas.

La Corte retoma lo expuesto en su momento por la Corte suprema de Justicia, al declarar la

exequibilidad de las normas demandadas de la Ley 49 de 1983:

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

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

Deja claramente sentado la Corte que la terminología y clasificación técnica de la denominada “descentralización por servicios” es esencialmente doctrinaria y didáctica y circunstancialmente legal, pero en ningún caso es de estirpe constitucional, por lo cual el legislador puede variarla sin infringir mandatos constitucionales. Y corresponde también a la facultad de modificación o variación de la estructura administrativa la de combinar esa misma estructura en fisonomías diversas de las del marco legal tradicional, a lo cual apuntan precisamente los preceptos tildados de inconstitucionales, sin serlo, de la Ley 49 de 1983.⁴⁵

Además, en el caso concreto, no encuentra la Corte elementos que indiquen la irrazonabilidad de la medida adoptada por el legislador en la norma impugnada, que la faculte para retirarla del ordenamiento jurídico por carecer de fundamento constitucional. Por lo anterior, el cargo es igualmente improcedente.

23. Vulneración de la Ley 489 de 1998. El actor aduce de manera reiterativa que el artículo 165 de Ley 65 de 1993 vulnera diferentes artículos de la Ley 489 de 1998, en particular los que aluden a la clasificación de las entidades y organismos del nivel nacional, a las

características y elementos de las entidades descentralizadas, y a los principios y reglas generales para que el Gobierno pueda modificar la estructura de las entidades y organismos nacionales. Agrega que, por lo anterior, la norma acusada vulnera el artículo 136 numeral 1 de la Constitución al invadir competencias atribuidas al ejecutivo por la Ley 489 de 1998 para reestructurar los organismos administrativos del orden nacional, como lo es el INPEC. Por tal razón, considera, el artículo demandado debe ser declarado inexecutable.

Al respecto, esta Corporación le recuerda que el juicio de inconstitucionalidad faculta a la Corte Constitucional para determinar si una ley respeta o no el principio de supremacía de la Constitución, al cotejar la norma impugnada con los preceptos superiores a que está sujeta en su trámite y aprobación.⁴⁶ Así entonces, es improcedente todo juicio de constitucionalidad de una ley por vulneración de una norma de igual jerarquía, tal como lo solicita el accionante.

24. En síntesis, la autonomía de las entidades territoriales a que alude el artículo 1º y desarrollan los artículos 287 y s.s. de la Constitución se aplica a la descentralización territorial, mas no a la descentralización por servicios. La referencia a otros órganos autónomos e independientes que consagra el artículo 113 de la Carta se dirige a órganos diferentes de los que integran las ramas del poder público y las unidades administrativas especiales a que se refiere la norma demandada pertenecen a una de tales ramas, la rama ejecutiva. Así mismo, de acuerdo con lo señalado por el artículo 150 numeral 7 de la Carta, la determinación de la estructura de la administración nacional, en especial la creación de organismos y entidades públicas, es de reserva legislativa. Para la misma norma constitucional, la determinación y creación de otras entidades del orden nacional, entre las cuales se encuentran las unidades administrativas especiales con personería jurídica, hace parte de la competencia del legislador. Finalmente, la Constitución señala en el artículo 210 que la determinación del régimen jurídico de este tipo de entidades descentralizadas hace parte del ámbito de configuración legislativa. Por lo tanto, la norma acusada, al representar el ejercicio de la libertad de configuración del legislador en esta materia y al no contener medidas irrazonables ni desproporcionadas, no vulnera los artículos 1º, 113, 131 numeral 1, 150 numeral 7, 189 numerales 13 y 16, 208, 209 y 210 de la Constitución Política. En consecuencia, se declarará su exequibilidad, pero sólo frente a los cargos aquí analizados.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo acerca de la inconstitucionalidad del artículo 165 de la Ley 65 de 1993, en relación con la vulneración del Preámbulo de la Constitución Política.

Segundo.- Declarar exequible el artículo 165 de la Ley 65 de 1993, por los cargos de vulneración de los artículos 1º, 113, 131 numeral 1, 150 numeral 7, 189 numerales 13 y 16, 208, 209 y 210 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

- 1 Cfr. Folio 15 de expediente
- 2 Corte Constitucional. Sentencia C-184 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz
- 3 Diario Oficial No. 32.552 del 17 de julio de 1968, pág. 3. Este Decreto fue derogado por la Ley 489 de 1998.
- 4 Según lo disponía el artículo 76 numeral 9 de la Constitución anterior, corresponde al Congreso de la República “9ª) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, así como el régimen de sus prestaciones sociales”.
- 5 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 16, del 28 de abril de 1981.
- 6 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 16, del 28 de abril de 1981. En: Gaceta Judicial. T. CXLIV, 1981, pags. 111 y ss.
- 7 En 1970, la Superintendencia de Notariado y Registro era un organismo público adscrito al Ministerio de Justicia, no tenía el carácter de unidad administrativa especial ni personería jurídica. Cfr. Ley 8ª de 1969, Decreto 1347 de 1970 y Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de 15 de junio de 1976. En: Gaceta Judicial No. 152-153, 1976, pág. 464.
- 9 La Comisión Nacional de Valores fue creada por la Ley 32 de 1979 como un organismo vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico, con el objeto de estimular, organizar y regular el mercado público de valores. El artículo 52 transitorio de la Constitución de 1991 le otorga el carácter de Superintendencia.
- 10 La corte Constitucional se pronunció acerca de la existencia de superintendencias y unidades administrativas especiales como entidades descentralizadas. Ver, sentencia C-702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz y C-727 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 11 Dispone el artículo 1º del Decreto 831 de 1980 que “La Comisión Nacional de Valores es una unidad administrativa especial vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico que,

dentro de la autonomía administrativa y financiera que se origina en al Ley 32 de 1979 y en el presente Decreto, tiene por objeto estimular, organizar y regular el mercado público de valores”.

12 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 17, del 30 de abril de 1981.

13 El artículo 1º de la Ley 25 de 1981 señala lo siguiente: “Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia del Subsidio Familiar, como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo, cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley”.

14 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 33 del 27 de mayo de 1982. En: Gaceta Judicial. Jurisprudencia Constitucional 1982. págs. 230 y ss.

15 Según el artículo 2º de la Ley 49 de 1983, “Las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, son unidades administrativas especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica y con patrimonio propio, subordinadas a los planes y controles del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, de acuerdo con las normas contenidas en la presente ley”.

16 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 45, del 24 de junio de 1984. En: Gaceta Judicial T. CLXXIX, 1984, primer semestre, págs. 431 y ss.

17 El artículo 1º del decreto 1569 de 1978 dispone lo siguiente: “La Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el origen de sus recursos, continuará funcionando como unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo. El régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos”.

18 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 8 del 14 de febrero de 1985. En: Gaceta Judicial. Primer semestre de 1985. págs. 74 y ss.

19 El artículo 7º de la Ley 141 de 1994, dispone lo siguiente: “Comisión Nacional de Regalías. Créase la Comisión Nacional de Regalías, como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La Comisión tendrá por

objeto, dentro de los términos y parámetros establecidos en la presente Ley, controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías

20 Corte Constitucional. Sentencia C-722 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

21 En varios de sus artículos la Constitución Política se refiere a la Nación como persona jurídica: arts. 49, 67, 128, 218, 266, 267, 268-3, 298, 305-6, 305-11, 352, 359, 362, 364 y 368, entre otros

22 En relación con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz: “Ha precisado esta Corporación, que el principio de coordinación no puede identificarse con el de control de tutela, que es la única forma en que en un estado democrático se logran conciliar intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellas dificultades que generen enfrentamientos o choques de competencias. Igualmente, debe insistir la Corporación, que el principio de concurrencia invoca un proceso de participación entre las entidades autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos. Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados, pues si ello fuese así se desmembraría la unidad de la República en términos jurídicos, políticos, físicos o económicos, en virtud del entrecruzamiento de competencias, pues, la Carta precisamente evita la indefinición y la contradicción de poderes a través del diseño de un sistema unitario pero descentralizado, en donde los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, juegan un papel fundamental, para la interpretación de leyes que se caracterizan por la interconexión de atribuciones entre entidades territoriales con competencias propias”.

23 Desde sus primeras sentencias, la Corte ha precisado que la descentralización y la

autonomía de las entidades territoriales son elementos diferentes de la organización del poder público en Colombia. En la sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, expresó esta Corporación que : “La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas – territoriales y funcionales – en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses. En este sentido, descentralización y autonomía, si bien tienen puntos de mira diferentes, resultan ser interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial”.

En el mismo sentido ver la sentencia C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, en la cual se indicó que; “En primer lugar, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias. Este derecho se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo territorio y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de la respectiva entidad. Con este fin se han creado mecanismos de participación ciudadana, como los contemplados en los artículos 40 y 103 de la Constitución Nacional. De lo anterior es claro que el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial. Las autoridades de las entidades territoriales tiene entonces determinadas atribuciones políticas que en caso de conflicto con otros intereses deben ser tenidas en cuenta, so pena de vulnerar la garantía de la autonomía territorial”.

24 En la sentencia C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, la Corte señaló que “la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias”.

25 Ver al respecto, sentencia C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón t C-126 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

26 Sentencia C- 1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

27 La autonomía también se presenta en la centralización. Ver, por ejemplo, los artículos 113, 249, 267 y 272 de la Constitución.

28 La descentralización por servicios, apoyada en el artículo 209 de la Constitución Política, permite la creación de las entidades descentralizadas por servicios, para el cumplimiento de la función administrativa en cada uno de los niveles del Estado. Esta modalidad de descentralización es la base de la organización de los sectores central y descentralizado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

29 Cfr. Constitución Política, artículo 189, numerales 15 y 16. En la Ley 489 el legislador dispuso las correspondientes autorizaciones y reglas generales para que el Presidente ejerciera aquellas atribuciones.

30 Sobre los alcances de la competencia del Congreso y del Gobierno para determinar la estructura de la Administración Nacional, puede consultarse la sentencia C-702 de 199, M.P. Fabio Morón Díaz.

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2002.

32 Cfr. Sentencia C-1143 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

33 Cfr. Sentencias C-583 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-620 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

34 Sentencia C-600 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz

35 Es el caso, por ejemplo, de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 65 de 1993, los cuales se refieren a la figura del Directos de los establecimientos de reclusión.

36 Sobre este punto, el artículo 35 de la Ley 65 establece que: “Son funcionarios competentes para hacer efectivas las providencias judiciales sobre privación de la libertad en los centros de reclusión, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario,

los directores regionales y los directores de los establecimientos enunciados en el Título II”.

37 Cfr. Artículo 36 de la Ley 65 de 1993.

38 Cfr. Artículo 53 de la Ley 65 de 1993

39 Cfr. Artículo 69, de la Ley 65 de 1993

40 Cfr. Artículo 81 de la Ley 65 de 1993

41 Cfr. Artículo 86 de la Ley 65 de 1993

42 Cfr. Artículos 111, 112 y 115 de la Ley 65 de 1993

43 Cfr. Artículos 117 y 133 de la Ley 65 de 1993

44 Cfr. Artículo 139 de la Ley 65 de 1993

45 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia 39, del 24 de mayo de 1984.

46 En la sentencia C-549 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte precisó que “La función que cumple esta Corporación como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, impone la confrontación de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, con el texto de la Constitución y no con normas de naturaleza infraconstitucional, menos aún si no hacen parte ya del derecho vigente, como justamente sucede en este caso, pues los artículos citados del Código de Procedimiento Penal han sido abrogados por el Código Penitenciario y Carcelario”.