

## TRANSITO CONSTITUCIONAL

*El análisis formal de aquellas normas expedidas con anterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, se debe hacer a la luz de la Constitución de 1886, ya que esta era la normatividad que regía en el momento de su expedición, y era ella la que señalaba los requisitos y las formalidades a las cuales se debía someter su promulgación. Por el contrario, el análisis material de las normas referidas, debe efectuarse a la luz de la nueva Constitución Política, con el fin de determinar si su subsistencia jurídica es viable a la luz del ordenamiento jurídico vigente.*

## PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

*La proposición jurídica completa es una figura jurídica que responde a la necesidad de mantener una coherencia entre los cargos formulados contra las disposiciones acusadas, con el fin de que el pronunciamiento de inexequibilidad abarque el universo jurídico contemplado por las normas que hayan sido o no demandadas, logrando así que ninguna disposición vigente mantenga los principios o los postulados que se han declarado contrarios a la Carta Política. La Corte, con base en lo dispuesto en el artículo 6o. del decreto 2067 de 1991, y con el objeto de evitar pronunciamientos inhibitorios que dilatan la verdadera administración de justicia, declarará, en los casos en que se encuentren vicios de inconstitucionalidad, la unidad normativa entre las disposiciones acusadas y aquellas contenidas en la ley 55 de 1990 que no fueron demandadas.*

### ADMINISTRACION PUBLICA-Estructura Interna

*El órgano legislativo sigue manteniendo la función de crear la parte "estática y permanente" de la administración pública, mientras que el Gobierno debe ocuparse de la parte "dinámica" y cambiante de la misma, de acuerdo con los criterios generales que establezca la ley y las necesidades políticas y económicas del momento. Lo anterior significa que, desde una perspectiva constitucional, no existen mayores requerimientos de carácter específico o particular respecto de las decisiones que pueda tomar el Presidente de la República en relación con la estructura de la administración pública, pues, como se estableció, los únicos limitantes son los parámetros generales contenidos en la Carta Política y las directrices consagradas en una determinada ley de la República.*

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO-Estructura

*La estructura interna de los departamentos administrativos es similar a la que establece la misma normatividad citada para el caso de los ministerios, donde el jefe del departamento -hoy denominado director- cumplirá con las funciones asignadas al ministro, mientras que el subjefe -hoy subdirector-, o en su defecto el secretario general, desarrollará las funciones que se le encargan al viceministro. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones específicas que hayan sido asignadas por las leyes o decretos de creación o reorganización, por la distribución de los negocios que realice el Presidente en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 189-17 de la Carta Política, o por la delegación que realice el jefe del ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 superior.*

### DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Alcance/DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

*La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Cabe agregar que este concepto no se contrapone al de la democracia representativa; por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus*

gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido.

#### DERECHO A LA PARTICIPACION-Naturaleza

*El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aún elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas.*

#### DERECHO A DESEMPEÑAR FUNCIONES PUBLICAS/PARTICULARES EN EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

*El derecho a desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan materialmente con la administración mediante la elección o nombramiento y la posesión en el cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones administrativas, donde se entiende por función, el ejercicio de las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades. El cumplimiento de funciones administrativas por los particulares, debe hacerse en los términos taxativos, precisos y específicos que señale la ley.*

#### LEY MARCO SALARIAL/NORMA DEROGADA/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

*Cabe señalar que la ley 4a. 1992, al establecer los criterios y los principios generales que deben imperar en la definición del régimen prestacional y salarial de los servidores públicos, derogó aquellas disposiciones que, en virtud de los nuevos mandatos constitucionales y legales, no se ajustan a los parámetros allí establecidos. Dentro de esas disposiciones, la Corporación considera que se encuentran las normas que permitían crear un régimen especial en materia prestacional y salarial de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Las normas que dicte el Gobierno respecto del régimen salarial y prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pueden mantener los parámetros jurídicos existentes hasta la expedición de la ley general en mención, o modificarlos, siempre y cuando se sometan a los criterios y principios contenidos en dicha normatividad.*

#### ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Régimen contractual

*El mandato contenido en el artículo 81 de la ley 80 de 1993, en virtud del cual quedaron derogadas las normas que resulten contrarias a dicho estatuto, así como las razones expuestas con anterioridad, constituyen fundamento jurídico suficiente para establecer que el régimen especial que en materia de contratación administrativa le otorgó la norma acusada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ha desaparecido del mundo jurídico. En consecuencia, retomando las consideraciones expuestas para el caso del régimen prestacional y salarial, la Corporación se declarará inhibida de conocer la constitucionalidad de la expresión "contractual" contenida en el artículo 2° del decreto 1680 de 1991, no sin antes advertir que, en adelante, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República deberá someterse, para efectos de la contratación administrativa, a los principios y criterios establecidos en la ley 80 de 1993, o en las demás normas que la deroguen, adicionen o*

modifiquen.

## REGIMEN PRESUPUESTAL Y FISCAL-Unificación

*Se ha llamado la atención respecto de la importancia político-constitucional de que Colombia cuente con un régimen unificado en materia presupuestal y fiscal, ello con el fin de poder garantizar una certeza respecto del manejo económico de los ingresos y gastos del Estado, evitando la presencia de situaciones especiales o diferenciales que atenten contra el principio de unidad presupuestal, contenido en el espíritu de la Constitución y consagrado expresamente en la ley orgánica de presupuesto.*

## LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO/LEY ORGANICA/LEY ORDINARIA

*La ley 38 de 1989 -Ley Orgánica de Presupuesto-, cuya vigencia constitucional, preeminencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano y aplicabilidad, ha sido reconocida por esta Corporación, consagra la sujeción de toda materia presupuestal a las disposiciones establecidas en ese estatuto. En consecuencia, cualquier normatividad que se refiera o que abarque situaciones no contempladas o autorizadas por la citada ley, debe ser tachada de inconstitucionalidad. De la misma forma, esta Corte considera que, de conformidad con el artículo 352 de la Carta Política, únicamente la ley orgánica de presupuesto podrá definir los casos en los cuales una determinada entidad estatal pueda someterse a un régimen especial en materia fiscal y presupuestal. La ley Orgánica de Presupuesto vigente, no incluye la posibilidad de que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se someta a un régimen especial en materia presupuestal. Adicionalmente, la Corte debe recordar que dentro de nuestro ordenamiento constitucional no es dado que una norma que reviste la misma categoría de una ley ordinaria, como lo es un decreto dictado con base en facultades extraordinarias, modifique, derogue o desconozca los preceptos contenidos en una disposición de mayor jerarquía, como es el caso de las leyes orgánicas.*

## DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Régimen Especial

*Le corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional, mientras que al Presidente se le asigna la facultad de modificar esa estructura de acuerdo con las reglas generales que establezca la ley. Lo anterior significa que, por no existir limitación constitucional alguna, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República puede perfectamente contar con una estructura, y una organización específica y especial que la distinga de las demás, y que le permita cumplir satisfactoriamente con las funciones que la Constitución y la ley le han asignado. La Corte debe insistir en el hecho de que debe ser la estructura la que se adapte a la función y no al contrario, esto es, que la función se vea obligada a amoldarse a la estructura. Sólo de esta forma se logra una administración dinámica y eficaz, que responda a las exigencias de la sociedad y las nuevas responsabilidades que la Carta, la ley y los mismos gobernantes le asignan a las entidades del Estado.*

## DESPACHO DE LA PRIMERA DAMA

*Resulta extraño que los empleados públicos de una dependencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tengan como función la de ejercer el apoyo administrativo y la asistencia en las actividades que la primera dama "estime conveniente emprender". Con ello, se está permitiendo que estos servidores ejerzan unas actividades que dependen del libre albedrío de un particular, como lo es la primera dama de la Nación, y que no responden a un principio mínimo de legalidad y competencia, los cuales son presupuesto básico de cualquier administración pública.*

## CONSEJERIAS PRESIDENCIALES

*Los artículos acusados señalan, en forma genérica las funciones que deben desempeñar las consejerías, las secretarías, las unidades y los grupos de trabajo, las cuales se enmarcan principalmente en las de asistencia al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Se observa, pues, que la ley -en este caso un decreto con fuerza ley- ha previsto la parte "estática" de la estructura de la administración, pues creó unas dependencias, les señaló sus objetivos y les asignó unas funciones generales. Le corresponderá ahora al Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones contenidas en los numerales 14, 15 y 16 del Estatuto Superior, dictar las normas pertinentes en las cuales se asignen las funciones especiales que deban cumplir las dependencias citadas.*

#### PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones

*Una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de "jefe de la administración de su respectiva dependencia", según lo prevé el artículo 208 constitucional, pueda distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones. Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funciones públicas de la rama ejecutiva. Adicionalmente, no puede desconocerse que el artículo 211 superior, faculta a la ley para delegar las funciones del Presidente en los directores de departamentos administrativos, donde una de esas funciones puede ser la de crear, fusionar o suprimir "los empleos de la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos".*

Ref.: Expediente D-371

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2o., 6o., 7o., 15, 17, 19 y 21 del Decreto Ley 1680 de 1991 "Por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".

Actores: GUILLERMO BENAVIDES MELO y JULIO NIETO BERNAL

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

TEMAS:

- \* La estructura de la administración pública.
- \* La estructura de los departamentos administrativos.
- \* El derecho a la participación y el ejercicio de funciones administrativas por los particulares.
- \* El régimen jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Aprobada según Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Guillermo Benavides Melo y Julio Nieto Bernal, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad de los artículos 2o., 6o., 7o., 15, 17, 19 y 21 del Decreto Ley 1680 de 1991.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dió traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas, correspondiente a la parte que es objeto de impugnación, es el siguiente:

"DECRETO 1680 DE 1991

"Por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 4o. de la Ley 55 de 1990,

"DECRETA:

(...)

"Artículo 2o.- De la naturaleza especial. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 55 de 1990, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá una naturaleza especial y en consecuencia, una estructura y una nomenclatura de sus dependencias y empleos acordes con ella. También tendrá regímenes especiales en materias presupuestal, fiscal, administrativa, contractual, salarial y prestacional, para cumplir con el objeto y funciones a él asignadas.

"El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de 'Presidencia de la República' ".

(...)

"Artículo 6o. Del Despacho de la Primera Dama. Este tendrá a su cargo el desarrollo de las funciones de apoyo administrativo y asistencia a la Primera Dama de la Nación en las actividades que estime conveniente emprender".

"Artículo 7o. De las Consejerías y Secretarías. Las Consejerías del Presidente de la República están encargadas de asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

"Las Secretarías de la Presidencia de la República prestarán el apoyo institucional y administrativo que

requiera el Presidente de la República para el cabal ejercicio de sus atribuciones".

(...)

"Artículo 15. De las Unidades y Grupos de Trabajo. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá unidades que podrán ser principales o auxiliares, así como grupos de trabajo que cumplirán funciones de apoyo técnico y administrativo. También tendrán grupos de trabajo encargados de asistir a los Consejeros del Presidente, Secretarios de la Presidencia, Directores de Programas Presidenciales y al Despacho de la Primera Dama, en el cumplimiento de sus funciones".

(...)

"Artículo 17. De la creación y supresión de empleos. De conformidad con la Constitución Política y en atención a la naturaleza especial de la Presidencia de la República y a las necesidades del servicio, el Gobierno podrá crear, fusionar o suprimir empleos dentro de la nomenclatura y clasificación de éstos, de las escalas de remuneración y del régimen prestacional especial para los empleados de la Presidencia de la República, sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existan para el efecto y de acuerdo con la apropiación que determine la ley de Presupuesto para cada vigencia".

(...)

"Artículo 19. De la distribución de los empleos. El Jefe del Departamento por resolución distribuirá la planta global, en atención a la naturaleza y responsabilidad de los empleos y a las necesidades del servicio. También será el responsable de asignar o de reasignar funciones en los actos de nombramiento de funcionarios o de reubicación de los mismos".

(...)

"Artículo 21. De la posibilidad de delegar funciones. El Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República podrá delegar en el Subjefe, la función de ordenación del gasto, el cual a su vez podrá delegar en otros funcionarios del Departamento, la ejecución de procedimientos y trámites administrativos".

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que las disposiciones acusadas son violatorias del artículos 122, 150, 151, 189, 206, 211 y 349 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

Afirman los demandantes que, de conformidad con los artículos 132 de la Constitución de 1886 y 206 de la actual Carta Política, la denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos está determinado por la ley, "partiendo de la base obvia de su igualdad entre sí porque son de la misma naturaleza". Así, para ellos, no existe norma alguna que permita revestir de una naturaleza especial a cualquier departamento administrativo, pues consideran que "una cosa es que cada departamento administrativo tenga unidades especiales y otra bien distinta que su naturaleza sea especial y diferente a la naturaleza de los demás departamentos administrativos". Debido a la contradicción existente con la Carta Política, consideran los actores que el artículo 2o. del Decreto Ley 1680 de 1991 resulta inconstitucional, ya que con él se estaría sustrayendo al

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República del régimen común y general previsto para los demás departamentos administrativos, en materias como presupuesto, escalas de remuneración, régimen de prestaciones sociales.

En relación con el artículo 6o. del Decreto acusado, que ordena al Despacho de la Primera Dama brindar apoyo administrativo y asistencia a la Primera Dama de la Nación en las actividades que estime conveniente emprender, consideran los demandantes que en artículo referido "ninguna función *pública* se atribuye al denominado Despacho de la Primera Dama, y como este cargo no existe (que se sepa) ninguna persona o *funcionario* puede atribuirse competencia por desempeñar a su turno otras *funciones* a desempeñar por empleados del Departamento Administrativo. Evidentemente, asumiendo desde el punto de vista estrictamente jurídico que la Primera Dama de la Nación es la cónyuge del Presidente de la República, ella no puede, en tal carácter, ni siquiera como funcionario de hecho, porque ningún nombramiento se le ha discernido, 'ordenar actividades que estime conveniente emprender', para que *funcionarios* adscritos a la dependencia las cumplan, porque esas actividades tienen que ser *funciones* señaladas por el Congreso o por el Presidente y no por un particular, cualquiera que él sea" (resaltan los actores).

Asimismo, encuentran los interesados que el artículo 7o. del Decreto 1680 de 1991, viola el numeral 7o. del artículo 150 superior, por cuanto estiman que una norma legal no puede señalar en forma genérica el número de Consejerías y Secretarías de la Presidencia de la República, sin determinar cuáles son y sin indicar de manera general los objetivos y funciones que desarrollarán, ya que, de acuerdo con el numeral 14 del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República la creación, fusión, y supresión, conforme a la ley, de los empleos respectivos, señalándoles a cada uno sus funciones especiales, atendiendo las generales previstas en la correspondiente norma legal.

En relación con el artículo 15 del Decreto 1680, que prevé que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá unidades (principales y auxiliares) y grupos de trabajo, afirman nuevamente los actores que la estructura orgánica de la administración debe ser señalada por la ley, y que la norma acusada no crea estas unidades y estos grupos, sino prevé su eventual existencia, sin que se les asignen funciones determinadas.

Sobre el artículo 17 del Decreto 1680 de 1991, que le otorga al Gobierno la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos, establecer un régimen prestacional especial para los empleados de la Presidencia de la República "sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existan para el efecto", señalan los demandantes que "ésta es una atribución que supone estatutos que han de expedirse con sujeción a las normas generales en los cuales el legislador señale los objetivos y criterios orientadores de la función gubernamental".

Del mismo modo, afirman que el artículo 19 *ibídem*, que faculta al Jefe del Departamento para asignar y reasignar funciones en los actos de nombramiento de funciones o de reubicación de las mismas, es violatoria del numeral 14 del artículo 189 superior, ya que esta atribución corresponde al Presidente de la República, con sujeción a la ley.

Finalmente, estiman los demandantes que resulta contrario al artículo 211 de la Constitución Política el otorgarle al Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la facultad de delegar la función de ordenación del gasto.

#### IV. INTERVENCION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

El doctor Miguel Silva Pinzón, Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, presentó ante esta Corporación escrito mediante el cual justifica la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, plantea el fenómeno de la proposición jurídica incompleta, sobre el cual se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que se presenta tal fenómeno cuando se rompen los nexos entre una norma que se demanda y otra que no, en forma tal que resultaría inocuo un pronunciamiento sobre la primera, ya que la segunda mantiene los principios y postulados atacados, haciendo incompleto el fallo de inexecutable. Igualmente cita el auto 001 de 27 de febrero de 1992 de esta Corporación, del cual se deduce que existen varias unidades normativas entre una ley y un decreto, haciéndolos inescindibles, y que por esta razón no puede fallarse de manera aislada su constitucionalidad.

En este orden de ideas, el citado funcionario sostiene que los demandantes han debido impugnar la Ley 55 de 1990, ya que esta norma en su artículo 1o. prevé la naturaleza especial que tendrá el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esta intención vuelve a ser manifiesta en el artículo 3o. ibídem que prescribe que "el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República contará con una estructura orgánica básica y una nomenclatura especial, que podrá ser distinta a la de los otros Ministerios o Departamentos Administrativos, a fin de cumplir con el objetivo y funciones asignadas en la presente ley. En desarrollo de este principio y en atención a la naturaleza especial de las funciones y programas del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Gobierno Nacional, con sujeción a la estructura orgánica básica del Departamento que se señale en la ley, podrá crear, suprimir, fusionar o modificar las dependencias y unidades administrativas especiales del mismo, que se consideren adecuados para el cumplimiento de las atribuciones constitucionalmente asignadas al Presidente de la República". (Subrayado y resaltado del interviniente). De esta forma encuentra que las normas citadas de la Ley 55 de 1990 son la base de la organización y el funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, razón por la cual la declaratoria de inexecutable de las normas del Decreto 1680 de 1991 resultarían inocuas, debido a la subsistencia de la Ley citada.

Respecto de los cargos formulados, inicialmente manifiesta que respecto a la naturaleza especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, señala que se trata de un aspecto de regulación legal y no constitucional, de acuerdo con el numeral 7o. del artículo 150 superior, y que no existe norma constitucional que señale los elementos que deban integrar la estructura orgánica de los Departamentos Administrativos ni de los demás organismos de la administración nacional.

Del mismo modo, sostiene que la especialidad de su departamento está señalada en la Ley 55 de 1990 y que responde a la necesidad de que el Presidente de la República cuente con un instrumento idóneo y eficaz para el cumplimiento de sus funciones. Señala que la naturaleza especial prevista en la norma demandada hace relación a la estructura orgánica y a las funciones a cargo de la entidad, lo cual no afecta para nada la naturaleza del Departamento Administrativo en sí; el hecho de que se le atribuya tal naturaleza no impide que tenga una estructura y una organización especial para el cumplimiento de sus funciones.

Considera que la Ley 55 de 1990 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para que "adoptara regímenes especiales en materia (sic) tales como el (sic) presupuestal, fiscal, contractual, salarial y prestacional, los cuales no fueron adoptados en el Decreto 1680 de 1991 que es la norma impugnada por los demandantes."

En cuanto al segundo cargo, reitera su afirmación de que la estructura orgánica de los Departamentos Administrativos es regulada por la ley, que para el caso concreto se trata de la Ley 55 de 1990; de esta norma se desprende la estructura orgánica prevista en el artículo 3o. del Decreto Ley 1680, y se encarga a las Consejerías Presidenciales la tarea de asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones, y a las Secretarías de la Presidencia de la República para prestarle el apoyo institucional y administrativo. Asimismo manifiesta que esa misma norma legal sirve de base para la existencia de las unidades y grupos de trabajos previstos en el artículo 15 del Decreto Ley 1680 de 1991, lo mismo que para la creación del Despacho de la Primera Dama, contemplado en el artículo 6o. del mismo Decreto.



Considera de defensor de las normas acusadas que, de conformidad con el artículo 3o. del Decreto 1680 de 1991, que no fue acusado por los demandantes, el Despacho de la Primera Dama de la Nación hace parte de la Estructura Orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y tiene a su cargo la función de apoyo administrativo y de asistencia a la Primera Dama de la Nación. "En este punto cabe mencionar las actividades que ella debe emprender bien sea como cónyuge del Presidente, en su labor de coadyuvancia al Presidente en asuntos tales como los relacionados con el Protocolo, función ésta que surge de la Ley 55 de 1990, o bien de su calidad de particular que ejerce funciones públicas en desarrollo de lo previsto por el artículo 58 de la Ley 75 de 1968 o 'Ley Cecilia', modificada por la Ley 7a. de 1979, en donde se determina que la Presidencia de la Junta Directiva del ICBF será ejercida por la esposa del Presidente de la República".

Igualmente afirma que la Primera Dama de la Nación no está facultada para asignar funciones a los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia, ya que esta facultad corresponde al jefe de dicha entidad, sin perjuicio de la facultad que al respecto contempla el artículo 16 del mismo Decreto, para el Gobierno Nacional, en el caso de consejeros y secretarios de la Presidencia de la República o directores de programas presidenciales.

Por otra parte, encuentra el interviniente que no existe violación a los artículos 122, 150 numeral 7 y 189 numeral 14; para fundamentar lo anterior cita la sentencia de 9 de mayo de 1974 de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado ponente: Dr. Guillermo González Charry, en la cual se sostuvo que el legislador tiene la atribución crear la parte estática y permanente de la Administración y que corresponde al Ejecutivo hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas. Una vez que se ha hecho la redistribución de dependencias en los términos y para los fines señalados en las facultades extraordinarias, el Gobierno puede ejercer sus propias facultades creando y suprimiendo empleos, fijando la naturaleza de su vinculación, señalándole nuevas funciones específicas, fijando escalas salariales vigentes en aras de lograr un funcionamiento eficaz y armónico de la Administración. La sentencia a que se hace referencia resolvió la demanda contra el numeral primero del artículo 1o. de la Ley 2a. de 1973, que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

En relación con la acusación del artículo 17 del Decreto 1680 de 1990, señala el interviniente que los artículos 1o. y 3o. de la Ley 55 de 1990, que no fueron acusados, son el sustento a la facultad de creación, supresión y fusión de empleos en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existen para tal propósito.

Encuentra además que los demandantes confunden la creación de empleos con el establecimiento de un sistema de nomenclatura y clasificación de empleos que integra el régimen salarial y el establecimiento de prestaciones sociales, asuntos estos ajenos al artículo 17 del Decreto 1680 de 1991.

Afirma el defensor de las normas acusadas que no existe una violación del numeral 14 del artículo 189, ya que el Decreto 1680 de 1990 no traslada la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y señalar sus funciones, dotaciones y emolumentos al Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; sólo cuando se encuentra establecida la Planta de Personal en forma global, puede este funcionario, de acuerdo con el artículo 208 superior, distribuir los empleos y asignar nombramientos de funcionarios con el fin de atender las necesidades del servicio.

Concluye el interviniente afirmando que, en cuanto al artículo 21 del Decreto Ley 1680 de 1991, que faculta al Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para delegar en el Subjefe la función de ordenación del gasto, "éste tan solo aplica al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República lo previsto al respecto en el artículo 91 de la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación), en el cual se prescribe de manera clara que la ordenación del gasto es atribución propia del Ministro o del Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, no del Presidente de la República como equivocadamente afirman los demandantes, quienes a su turno pueden delegar dicha facultad a los funcionarios que la norma

menciona, dentro de las cuales están los Subjefes de Departamento Administrativo".

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicita a esta Corporación que se declare inhibida para fallar de fondo la demanda referenciada. Para ello, el jefe del Ministerio Público hace referencia a la doctrina sostenida por la Corte Suprema de Justicia sobre la figura de la carencia de proposición jurídica completa, también denominada proposición jurídica incompleta, resaltando un aparte de la Sentencia de 19 de mayo de 1982, de los Magistrados Manuel Gaona Cruz y Carlos Medellín, en la cual se señala que este fenómeno se presenta "únicamente cuando de manera clara y axiomática se vea que el fallo de fondo sobre lo demandado de nada serviría, por cuanto la proposición normativa acusada se halla consagrada en otra parte de un mismo código o estatuto, o en otros, de modo tal que resultaría estéril y nugatoria la decisión de inexecutable al respecto".

En relación con el caso sub-examine, sostiene el señor Procurador que la argumentación de la demanda contra el Decreto 1680 se sustenta en la consideración de la naturaleza especial que se le confiere al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asunto este que se encuentra previsto en el artículo 1o. de la Ley 55 de 1990, razón por la cual resultaría inocuo un fallo únicamente sobre lo demandado. Y agrega: "se encuentra atacado como inconstitucional en inescindible relación de dependencia con lo no acusado, en especial los mandatos de los artículos 6, 17, 15 y 7o., con las normativas de los artículos 2o., 3o. y preeminentemente con el artículo 4o. de la Ley 55 de 1990, lo que de suyo condiciona la validez y eficacia de la impugnado".

Concluye el señor Procurador manifestando que en el presente caso no es posible que la Corte Constitucional, al amparo del artículo 6o. del Decreto 2067 de 1991, se pronuncie de fondo sobre las normas demandadas, ya que, en su sentir, no es posible extender el examen de constitucionalidad a otros aspectos diferentes a los señalados por los ciudadanos, ya que no cuenta con la potestad discrecional de atracción del objeto a su juicio, si no se formula al menos un cargo de inconstitucionalidad para, de ser necesario, integrar la unidad normativa completa. Además, en el evento de que la norma sometida al juicio de constitucionalidad resultare executable se le estaría exigiendo a la Corte, bajo la hipótesis referida, que entrara a realizar el estudio de toda la normatividad que no ha sido acusada, pero que en razón de la conexidad y dependencia debería hacerse, para integrar la unidad normativa.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. *Competencia*

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de un decreto dictado con base en unas facultades extraordinarias otorgadas por una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política. Lo anterior debe entenderse de conformidad con los argumentos que se expondrán a continuación, relativos a la competencia de esta Corporación para conocer de la constitucionalidad de decretos legislativos proferidos con base en el ordenamiento constitucional de 1886.

### 2. *La normatividad aplicable y las facultades extraordinarias*

En repetidas oportunidades, la Corte Constitucional ha sostenido que el análisis formal de aquellas normas expedidas con anterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, se debe hacer a la luz de la Constitución de 1886, ya que esta era la normatividad que regía en el momento de su expedición, y era ella la que señalaba los requisitos y las formalidades a las cuales se debía someter su promulgación. Por el contrario, el análisis material

de las normas referidas, debe efectuarse a la luz de la nueva Constitución Política, con el fin de determinar si su subsistencia jurídica es viable a la luz del ordenamiento jurídico vigente.

Tanto en la Constitución de 1886 como en la actual Carta Superior, las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, se caracterizan por su temporalidad y por su especificidad (numeral 10 del artículo 150 superior, antes numeral 12 del artículo 76). En cuanto a los límites temporales, la ley que reviste al Presidente de las mencionadas atribuciones debe señalar, de manera clara e inequívoca, un término dentro del cual se puede ejercer tal facultad. Respecto de la especificidad, la ley debe consagrar de manera expresa aquellas materias sobre las cuales el ejecutivo puede legislar. Cualquier exceso que cometa el Gobierno, sea rebasando el límite temporal o el límite material, implica un desbordamiento en las facultades, lo que inevitablemente conduce a la inexequibilidad de las normas proferidas.

Para el caso que ocupa la atención de esta Corte, la Ley 55 de 1990 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de ocho (8) meses contados a partir de su publicación -la cual se realizó en el Diario Oficial No 39615 del día 31 de diciembre de 1990-, para que reorganizara el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante la determinación de su estructura orgánica básica, la creación de las entidades adscritas y vinculadas a la misma y la asignación de sus respectivas funciones; adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos, las escalas de remuneración correspondiente y el régimen prestacional de sus empleados; expedir el régimen especial en materia fiscal, presupuestal, administrativa y contractual y revisar y señalar las funciones que puede delegar el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 135 constitucional, tal como lo señaló el artículo 4o. de la citada ley, el cual dispone:

*"Artículo 4o.- De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de 8 meses, contados a partir de la publicación de la presente Ley, para:*

*"a) Reorganizar el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante la determinación e su estructura orgánica básica, la creación de las entidades adscritas y vinculadas al mismo, y la asignación de sus respectivas funciones.*

*"En tal virtud, podrán trasladarse funciones que fueran actualmente ejercidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia a otros organismos de la administración pública y expedir las disposiciones complementarias para modificar la estructura, objeto y funciones de las entidades que las reciban.*

*"b) Adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos, las escalas de remuneración correspondientes y el régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*"c) Expedir el régimen especial en materia presupuestal, fiscal, administrativo y contractual del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*"d) Revisar y señalar las funciones que puede delegar el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política.*

Así, puede observarse de manera clara cuáles eran los límites temporales y materiales que se le señalaron al Ejecutivo cuando se le revistió de la facultad de reorganizar el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En cuanto al primero de ellos, la Corporación debe advertir su cumplimiento por parte del Presidente de la República, toda vez que el decreto 1680 de 1991 fue dictado el 3 de julio del año citado, es decir dentro del término de ocho (8) meses de que trata el artículo 4o. de la ley 55 de 1990. Respecto del segundo, la Corte -

repetimos- advierte que su análisis de constitucionalidad debe hacerse con base en la Carta Política de 1991, con el fin de que el pronunciamiento de la Corporación produzca efectos jurídicos. Para una mayor ilustración, conviene transcribir uno de los pronunciamientos de esta Corporación relacionados con el asunto bajo examen:

*"Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el régimen constitucional que debe servir de referencia para revisar la constitucionalidad de que trata el presente expediente. La norma acusada, fue expedida bajo la vigencia de la Constitución anterior, en desarrollo igualmente de una ley normada por los preceptos de ese Orden Superior. Una primera respuesta se impone al interrogante planteado: las revisiones de exequibilidad que adelante la Corporación deben realizarse a partir de la Constitución vigente, por cuanto el control de constitucionalidad que tiene a su cargo, resultaría inocuo para los fines institucionales que le son propios, que no son otros que el aseguramiento de la conformidad del orden político-jurídico con la Carta Fundamental. Ninguna funcionalidad institucional justifica una labor de la Corte Constitucional que se orientara a retrover la constitucionalidad de un precepto frente a una Constitución inexistente. Sin perjuicio de lo anterior, se han previsto por la dogmática jurídica, en su capítulo sobre "la vigencia de las leyes en el tiempo", reglas que determinan efectos cuya validez se consolidó conforme al orden precedente. Entre estas reglas, se encuentran las relacionadas con las condiciones procedimentales de existencia de las leyes, de manera que las normas sobre trámite en la elaboración de la ley, habiéndose cumplido, le garantizan a ésta, su validez, hacia el futuro, aún cuando sobrevengan cambios a dichos trámites. Así, la acusación de inconstitucionalidad de una norma, con base en violaciones procedimentales, tal el presente caso, habilita hacia el futuro las reglas superiores que autorizaban la expedición de decretos extraordinarios, para con base en ellos adelantar un juicio de constitucionalidad"* (Negritas fuera de texto original)

### 3. Observaciones Previas

Antes de entrar a analizar la constitucionalidad de las normas acusadas por los actores, estima la Corte pertinente referirse a la viabilidad de aplicar la teoría de la "proposición jurídica incompleta" en el caso sub-examine. Como bien lo señalan el impugnante y el Procurador General de la Nación, esta figura jurídica responde a la necesidad de mantener una coherencia entre los cargos formulados contra las disposiciones acusadas, con el fin de que el pronunciamiento de inexecutableidad abarque el universo jurídico contemplado por las normas que hayan sido o no demandadas, logrando así que ninguna disposición vigente mantenga los principios o los postulados que se han declarado contrarios a la Carta Política. Sobre el particular, la H. Corte Suprema de Justicia ha dispuesto:

*"Lo que constituye carencia de proposición jurídica completa, o lo que es lo mismo, proposición jurídica incompleta, como motivo para conminar a la Corte a inhibirse a fallar en el fondo sobre lo demandado, no es la conexidad que se descubra, evidencie o intuya, entre una parte de un artículo y su restante, o entre una norma acusada y otras, ya que de ser así se llegaría al absurdo de que habría que inquirir más bien sobre lo no conexo en una codificación o en un estatuto, que generalmente está referido a materias similares y conexas, teniendo entonces que estar demandado siempre el todo para lograr pronunciamiento sobre la parte; sino, únicamente, cuando de manera clara y axiomática se vea que el fallo de fondo sobre lo demandado de nada serviría, por cuanto la proposición normativa acusada se halla consagrada en otra parte de un mismo código o estatuto, o en otros, de modo tal que resultaría estéril y nugatoria la decisión de inexecutableidad al respecto; o cuando en forma irreparable se rompa la continencia de la causa prescrita en la norma, de manera que enerve o deje en duda la aplicación de otra u otras; más aún así, en este último evento, hay que dejar en claro que cuando se demanda parte de una norma y ésta tenga que retirarse toda del orden jurídico, el fallo no debe ser inhibitorio sino de fondo, y el resultado obvio sería el de la inaplicabilidad del resto de lo no demandado"*

Ahora bien, la Corte encuentra que efectivamente los actores olvidaron acusar los artículos pertinentes de la ley 55

de 1990, los cuales se encuentran en relación de conexidad con las disposiciones demandadas del decreto 1680 de 1991. Lo anterior significaría, prima facie, que un fallo de inexecutable sobre algunas de las normas bajo examen, sería estéril o nugatorio, por cuanto se mantendría incólume la proposición acusada, al estar consagrada en otra normatividad. Sin embargo, debe esta Corporación señalar que en el asunto que se estudia, resulta evidente la correspondencia únicamente entre las normas del decreto y las de la ley que otorgó las facultades extraordinarias. Es decir, no se requiere explorar todo el universo jurídico de una determinada normatividad para definir las implicaciones de un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, la Corte, con base en lo dispuesto en el artículo 60. del decreto 2067 de 1991, y con el objeto de evitar pronunciamientos inhibitorios que dilatan la verdadera administración de justicia, declarará, en los casos en que se encuentren vicios de inconstitucionalidad, la *unidad normativa* entre las disposiciones acusadas y aquellas contenidas en la ley 55 de 1990 que no fueron demandadas por los actores.

#### 4. Consideraciones generales

##### 4.1. La estructura de la administración pública.

El ámbito constitucional de la estructura de la administración pública, se enmarca dentro de unas atribuciones otorgadas al Congreso y al Presidente de la República, donde le corresponde al primero fijar los parámetros y las reglas generales respecto de la conformación orgánica de los ministerios, los departamentos administrativos y demás entidades del orden nacional, mientras que al segundo se le asigna la tarea de modificar esa estructura -de acuerdo con los principios legales-, así como crear, fusionar o eliminar los empleos que demande la administración central. Al respecto, la H. Corte Suprema de Justicia estableció:

*"La ley pues sienta las bases, el Gobierno las desarrolla y adecúa. primeramente se fija por la ley la estructura de la administración y luego el Gobierno señala los empleos que se requieran para hacerla eficaz y dinámica; en segundo lugar la ley fija las escalas salariales en las distintas categorías de la administración y luego el Gobierno administra y maneja todo el personal administrativo dentro de dichos topes o límites y sin exceder las correspondientes apropiaciones globales. En tercer lugar la ley señala el régimen general de prestaciones sociales que deban disfrutar los trabajadores oficiales, y el Gobierno, o la administración según el caso, hace los reconocimientos pertinentes según el cargo que desempeñen y la escala salarial en que estén incluidos. Se realiza en esta forma una coordinación y ajuste racional de competencias, de modo que el Congreso se limite a señalarle al Gobierno las bases de la administración, y éste a desarrollarlas y ponerlas en funcionamiento mediante actos administrativos propios de su tarea. En tal forma el Congreso mantiene, como es necesario y lógico que sea, el poder soberano para señalar los órganos de mando de la administración, y el Gobierno ejerce la suya para manejarla y administrarla conforme a las cambiantes necesidades de los tiempos, dentro de las bases que le han sido dadas".* (Negritas fuera de texto original).

Y posteriormente agrega:

*"De consiguiente, determinar aquella estructura es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones. tal como se vio anteriormente. Se comprende entonces claramente por qué el ejercicio de la función . En esta forma el legislador tiene como atribución crear la parte estática y permanente de la administración, y el Ejecutivo ha de hacerla dinámica mediante el ejercicio de atribuciones administrativas. De ahí que fijada la estructura, o mejor, señalados sus órganos (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) compete al Gobierno crear cargos, distribuir el personal entre las dependencias creadas, asignar funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones, es que corresponden al Presidente de la República conforme al ordinal 21 del artículo 120 de la Carta esté condicionado a lo que sobre el particular dispongan las leyes básicas o*

*cuadros sobre la materia" (Negritas fuera de texto original)*

El Constituyente de 1991 mantuvo, en términos generales, el mismo esquema de repartición de competencias respecto de la definición de la estructura de la administración pública. Es así como al Congreso se le asigna la atribución de "Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica" (Art. 150-7 C.P.); la de "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos" (Art. 150-32 C.P.), así como la de dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en materias como la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (Art. 150-19-e C.P.). Por su parte, al Presidente de la República le corresponde, en ejercicio de su carácter de suprema autoridad administrativa, "Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (Art. 189-16 C.P.). De igual forma, al titular de la rama ejecutiva le atañe la responsabilidad de "Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos (...)" (Art. 189-14 C.P.).

Como puede observarse, el órgano legislativo sigue manteniendo la función de crear la parte "estática y permanente" de la administración pública, mientras que el Gobierno debe ocuparse de la parte "dinámica" y cambiante de la misma, de acuerdo con los criterios generales que establezca la ley y las necesidades políticas y económicas del momento. Lo anterior significa que, desde una perspectiva constitucional, no existen mayores requerimientos de carácter específico o particular respecto de las decisiones que pueda tomar el Presidente de la República en relación con la estructura de la administración pública, pues, como se estableció, los únicos limitantes son los parámetros generales contenidos en la Carta Política y las directrices consagradas en una determinada ley de la República. Al respecto, no sobra señalar que esta Corte se ha referido al tema en cuestión en los siguientes términos:

*"Compete al Congreso, a iniciativa del Gobierno, crear la estructura de la administración nacional y señalar las funciones generales de los entes y dependencias que la integran.*

*"Al Ejecutivo, por su parte, le corresponde crear los cargos o empleos y señalarle a éstos sus funciones específicas.*

*"Precisado lo anterior, conviene además señalar que la Constitución actualmente en vigor conserva las leyes que desde la reforma de 1968 se conocen como 'Leyes-Cuadro' al tiempo que agrega otras. Como ya se indicó, lo fundamental es que se limitan a dar las reglas generales; los restantes aspectos normativos son confiados al ejecutivo, quien deberá desarrollarlos a través de decretos reglamentarios ampliados"*

#### 4.2. La estructura de los departamentos administrativos

Los departamentos administrativos fueron creados en la reforma constitucional de 1945, como fruto de la preocupación existente por tecnificar algunos servicios especiales, los cuales debían separarse del ámbito político que rodea a los ministerios. Es decir, se trata de organismos de la administración central, con funciones técnicas y que, dentro de la escala jerárquica de la administración pública, siguen en importancia a los ministerios. En cuanto a su estructura, debe señalarse que ha sido definida por el artículo 23 del decreto 1050 de 1968, el cual prevé:

*"De la estructura interna de los departamentos administrativos. La estructura y funcionamiento de los departamentos administrativos se rigen por las normas de este estatuto y las particulares que se determinen*

*en los decretos de reorganización. Habrá, en cada uno, un jefe de departamento y un secretario general que tendrán las funciones contempladas para el ministro, el primero, y para el viceministro y el secretario general, el segundo en cuanto fueren pertinentes.*

*"En los departamentos administrativos, funcionarán además, los consejos o comités técnicos que para cada uno se determinen".(negrillas fuera de texto original).*

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que la estructura interna de los departamentos administrativos es similar a la que establece la misma normatividad citada para el caso de los ministerios, donde el jefe del departamento -hoy denominado director- cumplirá con las funciones asignadas al ministro, mientras que el subjefe -hoy subdirector-, o en su defecto el secretario general, desarrollará las funciones que se le encargan al viceministro. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones específicas que hayan sido asignadas por las leyes o decretos de creación o reorganización, por la distribución de los negocios que realice el Presidente en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 189-17 de la Carta Política, o por la delegación que realice el jefe del ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 superior.

Adicionalmente, no sobra advertir que los departamentos administrativos cuentan -al igual que los ministerios- con unidades operativas o con unidades especiales encargadas de asuntos particulares.

La Carta Política, en su capítulo 4° de Título V, se refiere a los departamentos administrativos únicamente para establecer que el número, denominación y orden de precedencia de los mismos será fijado por la ley (art. 206), y que los directores de estas entidades -antes denominados "jefes"- serán "los jefes de la administración en su respectiva dependencia" (art. 207). Sin embargo, no debe olvidarse que, de acuerdo con lo expuesto, le corresponde al Congreso y al Presidente de la República la regulación de los aspectos concernientes a la estructura, planta de personal, régimen laboral y asignación de funciones de este tipo de entidades.

Finalmente, y para efectos del asunto sub-examine, no sobra agregar que la ley 3a. de 1898 creó la Secretaría General de la Presidencia de la República, mientras que el decreto 133 de 1956 se encargó de la creación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Desde entonces, numerosas disposiciones han creado nuevas dependencias en esta entidad, así como han modificado su estructura orgánica. Tal es el caso del decreto 631 de 1978 y del decreto 2406 de 1989, siendo las últimas reformas las contenidas en los decretos 1680 de 1991 -hoy acusado-, y 2133 de 1992, dictado en virtud de las facultades conferidas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política.

#### 4.3. El derecho a la participación y el ejercicio de funciones administrativas por los particulares

La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Cabe agregar que este concepto no se contrapone al de la democracia representativa; por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometida.

El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y

administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aún elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas.

El derecho a la participación se encuentra enunciado en el Preámbulo del Estatuto Superior y en sus artículos 1° y 2°, en los cuales se definen los principios fundamentales y los fines esenciales del Estado colombiano. Con todo, es en el artículo 40 donde se consagra específicamente este derecho como parte integral de los denominados derechos fundamentales, norma en la cual se incluye, de modo particular, el acceso al desempeño de cargos públicos. En efecto, prevé la mencionada disposición:

*"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

*"....."*

*"7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (...)"*

La Corte Constitucional se ha ocupado de analizar las características jurídicas y alcances de este derecho, que constituye una de las expresiones más vivas de la participación democrática por parte de los ciudadanos de cualquier Estado. Al respecto, se señaló:

*"No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.*

*(...)*

*"El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa*

Ahora bien, debe la Corte señalar que el derecho a desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan materialmente con la administración mediante la elección o nombramiento y la posesión en el cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones administrativas, donde se entiende por función, "el ejercicio de las tareas, atribuciones y responsabilidades que se adscriben a una actividad o estructura u organización para, mediante su realización, obtener unos determinados cometidos o finalidades. El inciso segundo del artículo 210 constitucional, faculta a los particulares para desarrollar estas actividades en los siguientes términos:

*"Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".*

Sea lo primero advertir que el ejercicio de estas funciones por parte de los particulares, no significa modificar el carácter de tales. Con todo, debe anotarse que mientras el particular se encuentre ejerciendo una determinada actividad de orden administrativo, está representando el ejercicio de una atribución estatal con todas las



implicaciones jurídicas y políticas que ello implica.

Por otra parte, la Corte debe hacer énfasis en que el cumplimiento de funciones administrativas por los particulares, debe hacerse en los términos taxativos, precisos y específicos que señale la ley. Lo anterior, porque para esta Corporación, la naturaleza de la competencia en materia de atribuciones y funciones públicas debe ser explícita, de forma tal que se respete el principio de legalidad, mediante el cual ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (arts. 6o. y 121 C.P.). Con ello se logra una certeza respecto de la labor que ejerce la persona que se encuentra desarrollando una actividad administrativa, lo que a su vez permite conocer con exactitud el alcance de su responsabilidad frente a la administración misma y frente a los asociados.

Las razones anotadas son aplicables de igual forma a los particulares que se someten a lo dispuesto en el artículo 210 superior, pues si la ley no es estricta en el señalamiento de las funciones a desempeñar, sino que deja al libre albedrío del particular la realización de las mismas, significa que esta persona, investida de la autoridad del Estado, realizaría todo aquello que no estuviere prohibido, en vez de ejercer únicamente lo que le está permitido, desconociendo con ello uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.

Con base en las anteriores consideraciones, corresponde ahora a la Corte analizar el alcance material del Decreto-Ley 1680 de 1991, de acuerdo con los argumentos expuestos por los demandantes contra los artículos acusados.

#### *4. Examen de los cargos*

- Artículo 2°

Respecto del primer argumento expuesto por los actores, para la Corte es claro que la expresión "naturaleza jurídica especial" referida al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, debe entenderse sólo, como lo dice el artículo 2o., en lo que tiene que ver con su "estructura" y con la "nomenclatura de sus dependencias y empleos". Dicho de otro modo, el tener una "naturaleza especial" implica únicamente que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tiene la estructura y empleos acordes con sus particulares funciones. En este sentido, todos los demás departamentos administrativos, así no se diga textualmente, tienen también, cada uno, su naturaleza especial.

Por lo anterior, se declarará exequible la expresión "naturaleza especial", contenida en el artículo 2o. acusado.

Corresponde ahora, determinar si al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se le pueden atribuir regímenes especiales, y si éste puede contar con ellos -en materias presupuestal, fiscal, administrativa, contractual, salarial y prestacional-, tal y como lo prevé la disposición sub-examine. Valga señalar que el hecho de que el decreto 1680 de 1991 no desarrolló esos regímenes especiales, no obsta para que esta Corporación examine los aspectos constitucionales de la atribución conferida por la ley de facultades y recogida en el decreto citado.

En primer lugar, conviene referirse al régimen especial en materia salarial y prestacional que la norma en comento le confiere a la entidad mencionada.

La Constitución Política de 1886 facultaba al Congreso de la República, en relación con la administración pública, para "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales" (Art. 76-9). En otras palabras, la norma constitucional en comento establecía que el legislador, previa iniciativa gubernamental (Art. 79), era el titular de la competencia para definir los asuntos relacionados con los salarios y las prestaciones a que tenían derecho los empleados públicos. Lo

anterior significa *prima facie* que la facultad contenida en el artículo 2o. del decreto 1680 acusado, se ajustaba a los preceptos constitucionales entonces vigentes, por tratarse de un asunto cuya atribución se encontraba en cabeza del Congreso y que podía ser "delegada" en cabeza del gobierno por intermedio de las facultades extraordinarias.

Ahora bien, el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran incluidos los del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue objeto de algunas precisiones por parte del Constituyente de 1991, pues en la Carta Política vigente se determinó la creación de un régimen general sobre la materia, el cual debe ser fijado únicamente por el Congreso de la República, mediante unas leyes generales -antes denominadas leyes cuadro- en las que se señalen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su posterior desarrollo. En efecto. el literal e) del numeral 19 del artículo 150 constitucional establece:

*"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(.....)*

*"19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*(.....)*

*"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública."*

La norma citada señala que la regulación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos le corresponde desarrollar conjuntamente al Congreso de la República, expidiendo la ley general sobre la materia, en la cual se establezcan los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno, y a este último, mediante la fijación del régimen salarial y prestacional de los referidos servidores públicos, con base en los criterios y objetivos establecidos por el legislador. En desarrollo de esta atribución, el Congreso profirió la ley 4a. de 1992, cuyos apartes más importantes en relación con el asunto sub-examine, establecen:

#### *"LEY 4a. DE 1992*

*"mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19), literales e) y f) de la Constitución Política.*

*"El Congreso de Colombia*

*"DECRETA*

*"Artículo 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de;*

*"a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional cualquiera que sea su sector, denominación o*

*régimen jurídico; (...).*

*"Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de efecto y no creará derechos adquiridos".(Negritas fuera de texto original)*

Cabe señalar que la ley 4a.1992, al establecer los criterios y los principios generales que deben imperar en la definición del régimen prestacional y salarial de los servidores públicos, derogó aquellas disposiciones que, en virtud de los nuevos mandatos constitucionales y legales, no se ajustan a los parámetros allí establecidos. Dentro de esas disposiciones, la Corporación considera que se encuentran las normas que permitían crear un régimen especial en materia prestacional y salarial de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En virtud de lo anterior, la Corte considera que las expresiones "salarial y prestacional" contenidas en el artículo 2o. del decreto 1680 de 1991, así como la expresión "y del régimen prestacional especial para los empleados de la Presidencia de la República, sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existan para el efecto", contenida en el artículo 17 de la misma normatividad, se encuentran derogadas por la ley 4a. de 1992. Sin embargo, debe señalarse que las normas que dicte el Gobierno respecto del régimen salarial y prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pueden mantener los parámetros jurídicos existentes hasta la expedición de la ley general en mención, o modificarlos, siempre y cuando se sometan a los criterios y principios contenidos en dicha normatividad.

Las razones anteriormente anotadas llevan a que esta Corporación a declararse inhibida en relación con el asunto sub-examine, pues no encuentra justificación alguna en pronunciarse de fondo respecto de la constitucionalidad de unas normas que han desaparecido del universo jurídico. Sobre el particular, conviene remitirse a lo dispuesto por esta Corte:

*"El fallo de inexecutable, como se recordará, tiene por efecto propio excluir la disposición impugnada del orden jurídico, pero si ésta ha dejado de regir, no hay objeto sobre el cual pueda recaer la decisión de la Corte, pues la norma derogada o subrogada no está en condiciones de quebrantar la Constitución y mal haría la Corte en retirar de la normatividad jurídica lo que ya no existe (...)*

En segundo lugar, corresponde estudiar las implicaciones constitucionales respecto del régimen especial de contratación aplicable al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según lo prevé el literal c) del artículo 4° de la ley 55 de 1990 y el artículo 2° del decreto 1680 de 1991.

En la Constitución Política de 1886 no se hacía ninguna alusión a la necesidad de contar con un régimen general en materia de contratación administrativa, pues las únicas disposiciones que se referían al tema eran los artículos 76 (nums. 11 y 16) y 120 (num. 13) de dicho ordenamiento. Fue principalmente el legislador extraordinario quien, por medio de los decretos 1670 de 1975, 150 de 1976 y 222 de 1983 -para mencionar los más importantes-, estableció el estatuto contractual de la nación y las entidades descentralizadas, el cual cobijaba los contratos que celebrarían, entre otros, los departamentos administrativos.

Por su parte, la Carta Política de 1991, introdujo la necesidad de que el Congreso de la República expidiera un régimen general de contratación pública, en el cual se establecieran las reglas a las que las entidades centralizadas y descentralizadas incluyendo las entidades territoriales, se sometieran para la celebración de los contratos administrativo. Sobre el particular, el último inciso del artículo 150 constitucional, dispone:

*"Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial*

*de la administración nacional".*

Acorde con esta facultad, el legislador profirió la ley 80 de 1993, "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", la cual estipula:

*"ARTICULO 1°. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.*

*"ARTICULO 2°. DE LA DEFINICION DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PUBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:*

*1o. Se denominan entidades estatales:*

*"....."*

*"b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos (...)" (negrillas fuera de texto original)*

Como puede apreciarse, el espíritu del Constituyente fue el de que en materia de contratación administrativa se expidiera un estatuto general que determinara las reglas y principios que rigen los contratos de todas las entidades estatales. De igual forma, le correspondería a dicho estatuto señalar taxativamente las excepciones o los casos en los que determinados entes públicos pueden someterse a regímenes especiales, como, por ejemplo - para el caso de la ley 80 de 1993-, las entidades estatales que prestan el servicio de telecomunicaciones (art. 38) o las que se encargan de celebrar contratos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales (art. 76).

Finalmente, debe la Corte señalar que el mandato contenido en el artículo 81 de la ley 80 de 1993, en virtud del cual quedaron derogadas las normas que resulten contrarias a dicho estatuto, así como las razones expuestas con anterioridad, constituyen fundamento jurídico suficiente para establecer que el régimen especial que en materia de contratación administrativa le otorgó la norma acusada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ha desaparecido del mundo jurídico. En consecuencia, retomando las consideraciones expuestas para el caso del régimen prestacional y salarial, la Corporación se declarará inhibida de conocer la constitucionalidad de la expresión "*contractual*" contenida en el artículo 2° del decreto 1680 de 1991, no sin antes advertir que, en adelante, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República deberá someterse, para efectos de la contratación administrativa, a los principios y criterios establecidos en la ley 80 de 1993, o en las demás normas que la deroguen, adicionen o modifiquen.

En tercer lugar, la Sala se ocupará de estudiar los alcances del régimen especial que en materia fiscal y presupuestal, las disposiciones citadas le han conferido al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Sobre el particular, resulta conveniente advertir -en primera instancia-, que respecto del régimen fiscal, la Corte debe señalar que por éste se entiende el referido al manejo y control de los recursos públicos.

Ahora bien, por escapar a los propósitos de este pronunciamiento, la Corte se limitará a recordar que en reiterada jurisprudencia se ha llamado la atención respecto de la importancia político-constitucional de que Colombia cuente con un régimen unificado en materia presupuestal y fiscal, ello con el fin de poder garantizar una certeza respecto del manejo económico de los ingresos y gastos del Estado, evitando la presencia de situaciones especiales o

diferenciales que atenten contra el principio de unidad presupuestal, contenido en el espíritu de la Constitución y consagrado expresamente en la ley orgánica de presupuesto. Al respecto, ha dicho la Corte:

*"Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad.*

(...)

*"Se dejó establecido que en Colombia impera un sistema jurídico-económico de unidad monetaria, fiscal, aduanera y cambiara. Adicionalmente, existe un sistema de planificación integrada. Adicionalmente, existe un sistema de planificación integrada. La economía, al menos estatal, tiene un manejo centralizado que empezará a cambiar gradualmente a partir de la Constitución de 1991 a medida que se profundice el proceso autonómico (...).*

Y posteriormente agrega:

*"La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel.*

Cabe advertir que si estos enunciados corresponden a la relación presupuestal existente entre la Nación y sus entidades territoriales, con mayor razón deben aplicarse dentro de la organización y funcionamiento de las entidades estatales del orden nacional, como es el caso de los ministerios y departamentos administrativos. En otras palabras, si, como señala la sentencia citada, "la relación planificación-presupuestación se pondría en peligro de existir una independencia absoluta en materia presupuestal", entonces los regímenes especiales que se consagren en favor de una u otra entidad, ya sea nacional, territorial o descentralizada, atentan contra la necesidad de mantener unos principios unitarios respecto de las materias referidas.

Resta señalar que la ley 38 de 1989 -Ley Orgánica de Presupuesto-, cuya vigencia constitucional, preeminencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano y aplicabilidad, ha sido reconocida por esta Corporación, consagra la sujeción de toda materia presupuestal a las disposiciones establecidas en ese estatuto. En consecuencia, cualquier normatividad que se refiera o que abarque situaciones no contempladas o autorizadas por la citada ley, debe ser tachada de inconstitucionalidad. De la misma forma, esta Corte considera que, de conformidad con el artículo 352 de la Carta Política, únicamente la ley orgánica de presupuesto podrá definir los casos en los cuales una determinada entidad estatal pueda someterse a un régimen especial en materia fiscal y presupuestal. En efecto, la ley en mención dispone lo siguiente:

*"Artículo 1o.- La presente Ley constituye el estatuto orgánico del Presupuesto General a que se refiere el inciso 1o. del artículo 210 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.*

*"Artículo 2o.- Cobertura del Estatuto. Comprende el sistema presupuestal que abarcará dos niveles: El Presupuesto General de la Nación que incluye las tres ramas del Poder Público, el Ministerio Público, La Contraloría General de la República (...)" (Negrillas fuera de texto original).*

No sobra agregar que la ley Orgánica de Presupuesto vigente, no incluye la posibilidad de que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se someta a un régimen especial en materia presupuestal.

Adicionalmente, la Corte debe recordar que dentro de nuestro ordenamiento constitucional no es dado que una norma que reviste la misma categoría de una ley ordinaria, como lo es un decreto dictado con base en facultades extraordinarias, modifique, derogue o desconozca los preceptos contenidos en una disposición de mayor jerarquía, como es el caso de las leyes orgánicas.

Por las razones expuestas y aplicando la unidad normativa, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones "*presupuestal, fiscal*" contenidas en los artículos 4°, literal c) de la ley 55 de 1990, y 2° del decreto 1680 de 1991.

Finalmente, corresponde estudiar las implicaciones constitucionales respecto del régimen especial en materia administrativa aplicable al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según lo prevén las normas anteriormente citadas.

Por haberse analizado este tema en las consideraciones generales de esta providencia, la Corporación debe tan solo reiterar que le corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P.), mientras que al Presidente se le asigna la facultad de modificar esa estructura de acuerdo con las reglas generales que establezca la ley (art. 189-14). Lo anterior significa que, por no existir limitación constitucional alguna, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República puede perfectamente contar con una estructura, y una organización específica y especial que la distinga de las demás, y que le permita cumplir satisfactoriamente con las funciones que la Constitución y la ley le han asignado.

La Corte debe insistir en el hecho de que debe ser la estructura la que se adapte a la función y no al contrario, esto es, que la función se vea obligada a amoldarse a la estructura. Sólo de esta forma se logra una administración dinámica y eficaz, que responda a las exigencias de la sociedad y las nuevas responsabilidades que la Carta, la ley y los mismos gobernantes le asignan a las entidades del Estado. Así, la Corporación encuentra justificados los argumentos del impugnador de la demanda, cuando asegura: "Pero es que su estructura y organización especial (la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República) no es extraña tampoco a otros Departamentos Administrativos, las funciones asignadas a cada Ministerio o Departamento Administrativo, determinan en forma especial la organización de dichas entidades. Es así como no resultaría lógico que el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, tuviese la misma organización que el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP o el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (...)" (folio 33).

En consecuencia, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del régimen especial que en materia administrativa la norma acusada le otorga al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

- Artículo 6o.

Los actores consideran que la norma en comento le asigna al Despacho de la Primera Dama el cumplimiento de unas funciones que no se encuentran establecidas claramente en la ley. Agregan, que la inconstitucionalidad de la norma resulta aun más evidente, si se tiene en cuenta que la Primera Dama, en su carácter de persona particular, es la que define cuáles son las actividades que le corresponde desempeñar a los funcionarios de la mencionada dependencia. Por su parte, conviene recordar, el Secretario General de la Presidencia de la República, en su defensa de la norma acusada, establece que el Despacho en comento tiene a su cargo "el desarrollo de funciones de apoyo administrativo y de asistencia a la Primera Dama de la Nación", en actividades tales como "coadyuvancia al Presidente en asuntos tales como el Protocolo, función esta que surge de la ley 55 de 1990, o bien en su calidad de particular que ejerce funciones públicas en desarrollo de lo previsto por el artículo 58 de la ley 75 de 1968 o 'Ley Cecilia', modificada por la Ley 7a. de 1979" (folio 35). Posteriormente, el citado funcionario arguye que la norma acusada no establece que los empleados de la entidad deban someterse a las funciones que la Primera Dama asigne, ya que esta es una labor que le corresponde al Director, en virtud de lo establecido en el artículo 19

del decreto 1680 de 1991.

Sea lo primero recordar que esta Corporación declaró la inexecutable del artículo 25 de la ley 7a. de 197, referente a la atribución otorgada a la Primera Dama de la Nación para presidir la junta directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF. En la referida sentencia, se reafirmó que la Primera Dama de la Nación no ostenta el carácter de servidor público, y, por tanto, solamente puede desempeñar las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta, que faculta a los particulares para cumplir determinadas funciones administrativas.

Ahora bien, para la Corporación lo dispuesto en el artículo 6o. acusado contradice tanto la jurisprudencia sentada en esta providencia, como los principios constitucionales relacionados con el ejercicio de la función pública, por dos razones:

Primero, porque, se reitera, los servidores públicos únicamente pueden ejercer las funciones que les atribuyan la Constitución y la ley (arts. 6o. 121 y 123 C.P.). En consecuencia, resulta extraño que los empleados públicos de una dependencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tengan como función la de ejercer el apoyo administrativo y la asistencia en las actividades que la primera dama "estime conveniente emprender". Con ello, se está permitiendo que estos servidores ejerzan unas actividades que dependen del libre albedrío de un particular, como lo es la primera dama de la Nación, y que no responden a un principio mínimo de legalidad y competencia, los cuales son presupuesto básico de cualquier administración pública, según lo disponen las normas constitucionales citadas. Adicionalmente, debe establecerse que si realmente es el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República quien está facultado por el artículo 19 del decreto 1680 para señalar las funciones que deban desarrollar los empleados adscritos al Despacho de la Primera Dama -como lo afirma el impugnante de la demanda-, entonces carece de toda lógica jurídica determinar que será la cónyuge del Presidente de la República quien determine las actividades que esos funcionarios deban desempeñar.

En segundo lugar, si también se ha determinado que los particulares sólo pueden desempeñar las funciones públicas y administrativas que claramente establezca la ley, resulta extraño, entonces, que una norma disponga que un particular que no ostenta cargo público -como es el caso de la primera dama de la Nación-, en ejercicio de una actividad pública e incluso administrativa, pueda hacer todo lo que "estime conveniente". Cabe señalar que la Constitución Política determina sobre la calidad de los servidores públicos lo siguiente:

*"Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*"Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*"La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio". (Negrillas fuera de texto original).*

La norma acusada facultaría a la Primera Dama -como anteriormente se estableció- para realizar todo aquello que no estuviere prohibido, en vez de ejercer únicamente lo que le está permitido (arts. 6o., 121. y 123 C.P.), desconociendo con ello uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, pues resulta claro que la Primera Dama ni reviste tal carácter de servidor público, ni hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por ello, la Corte debe recabar una vez más en la enorme importancia que reviste el hecho de que las atribuciones administrativas, así como las funciones públicas que la ley le otorgue en forma temporal al particular, sean específicas, concretas y determinadas (Arts. 123 y 210), de forma tal que esa persona, al estar investida de la autoridad del Estado, se someta debidamente al denominado "principio de legalidad", ya

referido.

Finalmente, debe la Corporación señalar que las anteriores consideraciones no son óbice para que la primera dama de la Nación pueda continuar cumpliendo todas aquellas actividades que normalmente le corresponde en su calidad de cónyuge del Presidente de la República, como son las de colaborar con él en el desempeño de tareas protocolarias, o tener iniciativa en materia de asistencia social, en labores de beneficencia pública, o en actividades análogas, tal como ha sido, por lo demás, una noble tradición en Colombia desde hace largos años, sin que para ello hubiera sido necesario crear una dependencia de orden administrativo, con todo lo que ello implica en cuanto a recursos financieros, materiales y humanos dentro de la Presidencia de la República.

En virtud de lo expuesto, la Corte declarará la inexecutable del artículo 6o., y de la expresión "*y al Despacho de la Primera Dama*" contenida en el artículo 15 del decreto 1680 de 1991. De igual forma, aplicando la unidad normativa, se declarará la inexecutable del numeral 1.1 del artículo 3o. del decreto 1680 de 1991, que dispone:

*"Artículo 3o. De la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República será la siguiente:*

*"(...)*

*"1.1. Despacho de la Primera Dama".*

- Artículos 7o. y 15.

Estiman los accionantes que las señaladas normas se refieren únicamente a una serie de dependencias, como es el caso de las consejerías y las secretarías, así como a unas unidades y grupos de trabajo, sin establecer cuáles son sus objetivos y sus funciones principales. Al respecto, la Corte considera pertinente remitirse a lo expuesto en el acápite de "consideraciones generales" de esta providencia, y en la parte correspondiente al análisis del artículo 2o. del decreto 1680 de 1991, donde se manifestó que una vez la ley fija la estructura de un determinado organismo de la rama ejecutiva, le compete al Gobierno crear cargos, distribuir el personal entre las dependencias creadas, asignar funciones específicas a los empleos y señalar su dotación y asignaciones.

Ahora bien, el literal a) del artículo 4o. de la ley 55 de 1990 le confirió facultades al ejecutivo para reorganizar el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante la determinación de la estructura orgánica básica y la asignación de las respectivas funciones. Nótese que en este caso el legislador decidió transferir al Gobierno Nacional la atribución contenida en el artículo 150 numeral 7o. de la Carta Política. Como consecuencia de lo anterior, se estableció, en el artículo 3o. del decreto 1680 de 1991, la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia, en la cual aparecen las dependencias de que tratan las normas acusadas por los actores. Por su parte, los artículos acusados señalan, en forma genérica las funciones que deben desempeñar las consejerías, las secretarías, las unidades y los grupos de trabajo, las cuales se enmarcan principalmente en las de asistencia al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Se observa, pues, que la ley -en este caso un decreto con fuerza ley- ha previsto la parte "estática" de la estructura de la administración, pues creó unas dependencias, les señaló sus objetivos y les asignó unas funciones generales. Le corresponderá ahora al Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones contenidas en los numerales 14, 15 y 16 del Estatuto Superior, dictar las normas pertinentes en las cuales se asignen las funciones especiales que deban cumplir las dependencias citadas.

Por las anteriores consideraciones, esta Corporación declarará la constitucionalidad de los artículos acusados, salvo la expresión "*y al Despacho de la Primera Dama*", contenida en el artículo 15 referido, por las razones expuestas al estudiar el artículo 6o. del decreto 1680 de 1991.



- Artículo 17

Sobre la constitucionalidad de esta disposición, la Corte considera suficientes las motivaciones dadas al examinar el artículo 2o. acusado, a propósito del régimen prestacional especial de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por tanto, habrá de declarar la exequibilidad del artículo referido, salvo la expresión "*y del régimen prestacional especial para los empleados de la Presidencia de la República, sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existan para el efecto*", sobre la cual se declarará inhibida para conocer de su constitucionalidad.

- Artículo 19

Manifiestan los actores que esta norma se refiere a la asignación de empleos, lo cual es una función exclusiva del Presidente de la República, según lo dispone el artículo 189-14 superior, y que por tanto trasladar esa facultad al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, significa violar la Constitución.

Al respecto, la Corte comparte los argumentos del impugnador de la demanda, en el sentido de que una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de "jefe de la administración de su respectiva dependencia", según lo prevé el artículo 208 constitucional, pueda distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones. Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funciones públicas de la rama ejecutiva. Adicionalmente, no puede desconocerse que el artículo 211 superior, faculta a la ley para delegar las funciones del Presidente en los directores de departamentos administrativos, donde una de esas funciones puede ser la de crear, fusionar o suprimir "los empleos de la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos" (art. 189-14 C.P.).

En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que el artículo acusado no vulnera ningún precepto constitucional, y, por tanto habrá de declarar su exequibilidad.

- Artículo 21

Los demandantes argumentan que esta disposición vulnera el artículo 211 superior, toda vez que, para ellos, la "delegación de funciones que constitucionalmente corresponden al Presidente de la República, como la ordenación del gasto, no puede convertirse en atribución directa del Jefe del Departamento Administrativo y mucho menos ser objeto de delegación por éste en funcionarios subalternos sin siquiera nombrarlos".

Sobre el particular, conviene reiterar que la Constitución Política faculta a la ley para delegar ciertas funciones del Presidente de la República, en los directores de los departamentos administrativos, quienes, a su vez, y de acuerdo con las condiciones que establezca el legislador, pueden delegar en sus subalternos (art. 211 C.P.). Lo anterior se traduce claramente en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Presupuesto -ley 38 de 1989- que dispone lo siguiente:

*"La facultad de ordenar los gastos en los Ministerios y Departamentos Administrativos corresponde al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, quienes podrán delegarla, según el caso, en el Viceministro, Subjefe, Secretario General o Directores Generales (...)"*. (negritas fuera de texto original).

Como puede apreciarse, la delegación de la ordenación del gasto por parte del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es una facultad que encuentra pleno sustento constitucional y legal. Asimismo, la delegación de ejecución de procedimientos y trámites administrativos, se fundamenta no solo

en el artículo 211 superior sino también, como bien lo señala el impugnante, en la necesidad de la administración de cumplir con los postulados del artículo 209 de la Carta, como es el caso de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros. En consecuencia, la Corte no encuentra reparo alguno de constitucionalidad al artículo acusado, y, por tanto habrá de declarar su exequibilidad.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° del decreto 1680 de 1991, salvo las expresiones "*presupuestal, fiscal*" que se declaran INEXEQUIBLES. De igual forma, aplicando la unidad normativa, se declaran INEXEQUIBLES las mismas expresiones contenidas en el literal c) del artículo 4o. de la ley 55 de 1990.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de conocer respecto de la constitucionalidad de las expresiones "*contractual, salarial y prestacional*" contenidas en el artículo 2o. del decreto 1680 de 1991, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 7o., 15, 17, 19 y 21 del decreto 1680 de 1991, con las excepciones previstas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 6o., y la expresión "*y al Despacho de la Primera Dama*" contenida en el artículo 15 del decreto 1680 de 1991. De igual forma, aplicando la unidad normativa, se declara INEXEQUIBLE el numeral 1.1 del artículo 3o. del decreto 1680 de 1991.

QUINTO.- INHIBIRSE de conocer respecto de la constitucionalidad de la expresión "*y del régimen prestacional especial para los empleados de la Presidencia de la República, sin sujeción a las normas legales y trámites de carácter general que existan para el efecto*", contenida en el artículo 17 del decreto 1680 de 1991, por las razones expuestas en esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-089A/94

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO-Régimen Especial (Salvamento parcial de voto)

*Si la naturaleza es lo que distingue esencialmente a un ser de otro, entonces al establecer el artículo acusado que un departamento administrativo tendrá una "naturaleza especial", significaría que es de una esencia distinta y, por tanto, no comparte el núcleo esencial de este tipo de entidades estatales, sino que realmente se trataría de otro ente jurídico. La expresión "naturaleza especial" debió haber sido declarada inexequible.*

Ref.: Expediente D-371

Decreto Ley 1680 de 1991, Artículo 6o.

Actores:

GUILLERMO BENAVIDES MELO y JULIO NIETO BERNAL

Magistrado ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Con el respeto que me merecen siempre las decisiones de La Sala Plena, me veo precisado en esta ocasión a separarme parcialmente de su decisión, respecto de la inexequibilidad del artículo 6o del D. 1.680 de 1991, a cuyo tenor :

"Del Despacho de la Primera Dama. Este tendrá a su cargo el desarrollo de las funciones de apoyo administrativo y asistencia a la Primera Dama de la Nación en las actividades que estime conveniente emprender".

A continuación sintetizó mi posición.

1. La mayoría pasó por alto la distinción entre la primera Dama de la Nación como persona y el Despacho de la Primera Dama. La primera dama como persona se refiere a un sujeto humano que, entre los múltiples calificativos que puede recibir para distinguirlo de otros, se opta por uno puramente circunstancial y contingente : ser cónyuge del Presidente de la República. El Despacho de la Primera Dama es el nombre que se da en la ley a un cargo, posición o dependencia administrativa.

2. La persona que sea cónyuge del Presidente de la República -hombre o mujer - se encuentra sometida al estatuto ordinario de la libertad. Puede realizar todo aquello que la Constitución y las leyes no prohíban ( CP art 6 ). Los empleos públicos, en cambio, deben tener funciones detalladas en ley o reglamento ( CP art 122 ).

3. La norma demandada al configurar el empleo o dependencia administrativa a la que en la nomenclatura administrativa denominó " Despacho de la Primera Dama ", cumplió con el mandato constitucional del artículo 122, pues, efectivamente determinó sus funciones : " apoyo administrativo y asistencia a la Primera Dama de la Nación (...) ". No obstante, las funciones descritas, a mi juicio, precisas, son susceptibles de mayor detalle - en lo que se

puede, si se quiere, alcanzar la miniaturización más fina y acabada -, pero ello lo debe asumir el reglamento.

4. Los cargos, empleos públicos, o dependencias administrativas, tienen siempre funciones que, necesariamente, se refieren a actuaciones que deben cumplirse en el mundo externo y frente a las personas o las cosas. Así por ejemplo, se pueden encontrar empleos públicos cuyo objeto sea brindar el apoyo administrativo y la asistencia que en el territorio nacional se deba prestar a dignatarios de otros países. En este mismo sentido, los cargos de policía, se ejercen respecto de las actividades que realicen las personas en la vida comunitaria. La primera Dama como persona es el predicado, no el sujeto, del empleo o dependencia administrativa que tiene por nombre " Despacho de la Primera Dama ". El hecho de que un cargo público tenga como función una serie de acciones que se cumplen respecto de una persona, por sí sólo, no es inconstitucional como quiera que el predicado de los cargos normalmente son las personas o las cosas.

5. La Corte equivocadamente toma como sujeto, lo que es predicado. La inexecutableidad es simplemente consecuencia de su error inicial de percepción. Si la persona de la primera dama, como tal, está sujeta al estatuto ordinario de la libertad - lo que es indiscutible -, y se la confunde con el empleo o dependencia administrativa denominado " Despacho de la Primera Dama ", es obligado concluir que este cargo o dependencia se torna absolutamente indeterminado en sus funciones y que su conservación desquicia el ordenamiento constitucional. Sin embargo, la consideración correcta de que la primera dama como persona es sólo el predicado - no el sujeto - del mencionado cargo o dependencia, disipa el equívoco sobre el cual se ha construido el vicio de constitucionalidad y contribuye a identificar los problemas centrales que la norma suscita y que la Corte dejó de tratar, seguramente por entender suficientemente probado el cargo.

6. El Despacho de la primera dama, como su nombre lo indica, supone que la mujer en Colombia no está destinada a ocupar la Presidencia de la República y que, de acceder a ella, su cónyuge, carecería del apoyo y asistencia de dicha dependencia. Por ello, de haberse decidido la constitucionalidad, para evitar esta doble discriminación, habría tenido que condicionarse a que el Despacho cambiase de denominación y sirviese por igual, sin distinción de sexo, al cónyuge de la persona que ocupase la Presidencia.

7. La última frase de la norma que dice " ( ... ) en las actividades que estime conveniente emprender ", podría, sin sacrificio para su cabal intelección, declararse inexecutable, pues puede inducir a pensar que la voluntad de la primera dama desafía la exigencia de que los cargos y empleos públicos tengan funciones detalladas. Con todo, aún así habría podido apelarse a una interpretación conforme a la Constitución, entendiendo que la fijación de las funciones - asistencia y apoyo administrativo - ya se había realizado en la primera parte, y que la última tenía un sentido descriptivo del quehacer de la primera dama que, como persona, es por esencia libre. Pero, incluso bajo esta perspectiva, una interpretación razonable de la desafortunada frase, sin dificultad habría apuntado a la hipótesis normal que no ha escapado a la mayoría. Las tareas protocolarias, de asistencia social, de beneficencia pública y otras análogas - destaca la sentencia -, que cumplen las primeras damas son las que registra " una noble tradición en Colombia desde hace largos años".

8. Dado que la norma determina las funciones del empleo público o dependencia que crea, y que a los funcionarios que lo integran se les aplican todas las normas disciplinarias, fiscales y de toda índole que gobiernan la función pública, no puede aducirse que se ha creado un reducto monárquico sustraído a las reglas del estado de derecho, particularmente en lo que atañe a la responsabilidad y compromiso asociados a los cargos públicos en una sociedad democrática e igualitaria. Por otra parte, el apoyo y asistencia administrativa que se prestan a la primera dama no obedecen primordialmente a su status sino a las actividades que cumple, y cuyo sentido social y utilidad pública se reconocen en la misma sentencia. La dependencia que se analiza, en últimas sirve a este género de actividades, en su mayor número ligadas a la solidaridad social que las primeras damas históricamente han promovido y auspiciado y, por tanto, no entraña privilegio en su favor que deba extirparse por no ser conforme al ideario democrático.

9. La materia a la que se refiere la función pública -asuntos, personas o cosas - debe tener relevancia social, pero no se exige que sea pública. Lo contrario convertiría a la administración en mera entropía. La función pública de asistencia y apoyo que se surte a través de la dependencia examinada, no puede estar precedida de la exigencia de que la actividad de la primera dama sea en sí misma una función pública y esté por lo tanto detallada en ley o reglamento. Se olvida que la primera dama como persona, a este respecto, integra el predicado de dicha dependencia cuyas funciones consisten precisamente en apoyarla y asistirle en lo que hace al giro de sus actividades y que son las que la tradición -costumbre - ha venido acuñando.

10. Las actividades que cumplen las primeras damas y que la Corte reliva como constitutivas de una " noble tradición ", por su utilidad y relevancia social, pueden ameritar una mínima estructura de apoyo administrativo. La realización de tales tareas tiene una virtud integradora de la comunidad y es un factor de movilización de adhesiones a causas de interés social que, no se puede negar, coadyuva a la función del Presidente de simbolizar y mantener la unidad nacional (CP art. 188).

Con las advertencias y condiciones esbozadas ha debido declararse la exequibilidad, por lo menos parcial, de la norma acusada.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-089A/94

DESPACHO DE LA PRIMERA DAMA (Salvamento de voto)

*La primera Dama como persona es el predicado, no el sujeto, del empleo o dependencia administrativa que tiene por nombre " Despacho de la Primera Dama ". El hecho de que un cargo público tenga como función una serie de acciones que se cumplen respecto de una persona, por sí sólo, no es inconstitucional como quiera que el predicado de los cargos normalmente son las personas o las cosas. La Corte equivocadamente toma como sujeto, lo que es predicado. El Despacho de la primera dama, como su nombre lo indica, supone que la mujer en Colombia no está destinada a ocupar la Presidencia de la República y que, de acceder a ella, su cónyuge, carecería del apoyo y asistencia de dicha dependencia. Por ello, de haberse decidido la constitucionalidad, para evitar esta doble discriminación, habría tenido que condicionarse a que el Despacho cambiase de denominación y sirviese por igual, sin distinción de sexo, al cónyuge de la persona que ocupase la Presidencia.*

DESPACHO DE LA PRIMERA DAMA-Actividades (Salvamento de voto)

*Las actividades que cumplen las primeras damas y que la Corte reliva como constitutivas de una " noble tradición ", por su utilidad y relevancia social, pueden ameritar una mínima estructura de apoyo administrativo. La realización de tales tareas tiene una virtud integradora de la comunidad y es un factor de movilización de adhesiones a causas de interés social que, no se puede negar, coadyuva a la función del Presidente de simbolizar y mantener la unidad nacional.*

El suscrito magistrado, salva parcialmente su voto por no compartir la decisión mayoritaria de la Sala, que declaró exequible la expresión "naturaleza especial" contenida en el artículo 2° del decreto 1680 de 1991.

Por "naturaleza" se ha entendido aquello constitutivo de un ente que le otorga características propias que lo diferencian de los demás. En otras palabras, se trata de aquello que constituye su *esencia*, lo cual permite distinguir a los individuos de un género de otro. Sobre el particular, ha señalado la doctrina:

*"Uno de los significados fundamentales que presenta la palabra "naturaleza" en el vocabulario filosófico es el de esencia de un género, es decir el conjunto de propiedades que definen un género. ¿Qué se entiende por género? Este es definido como una clase, es decir como un conjunto de objetos que poseen, todos ellos, determinados caracteres comunes (...)*

Ahora bien, ni el artículo 206 de la Carta Política, ni el artículo 23 del decreto 1050 de 1968, establecen una naturaleza jurídica especial para determinados departamentos administrativos, lo cual no significa -como en efecto lo contempla la sentencia- que a cada una de estas entidades se le pueda atribuir por medio de los mecanismos legales pertinentes, una estructura y un régimen administrativo particular que la diferencie de las demás. En efecto, una interpretación sistemática de la ley 55 de 1990 y del decreto 1680 de 1991, permite concluir que el legislador quiso que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tuviera unas características particulares, diferentes a las de las otras entidades de igual naturaleza, pero manteniendo siempre su carácter de departamento administrativo.

Con todo, debe anotarse que al poder contar una entidad - como en este caso los departamentos administrativos- con una estructura y con una nomenclatura propia, no por ello se debe considerar que es posible atribuir a ese ente una *naturaleza jurídica especial*, pues ello equivaldría a estimar, desconociendo el espíritu de la Constitución y la consecuente necesidad de contar con una organización armónica del Estado, que existen en nuestro ordenamiento jurídico múltiples entidades con igual número de *naturalezas jurídicas especiales*, las cuales dependerían de las características diferenciales de cada entidad, y que, sin embargo, en últimas, resultan pertenecientes a un mismo género: ser departamentos administrativos. Por ello, conviene reiterar que si la naturaleza es lo que distingue esencialmente a un ser de otro, entonces al establecer el artículo acusado que un departamento administrativo tendrá una "naturaleza especial", significaría que es de una esencia distinta y, por tanto, no comparte el *núcleo esencial* de este tipo de entidades estatales, sino que realmente se trataría de otro ente jurídico.

Por lo demás, el suscrito magistrado estima pertinente recalcar la necesidad de que la administración pública cuente con una organización específica en la cual se puedan determinar claramente las entidades del Estado, con el fin de evitar así nuevas confusiones respecto de la naturaleza jurídica de algunos entes públicos.

En virtud de lo anterior, el suscrito magistrado considera que la expresión "*naturaleza especial*" contenida en el artículo 1° de la ley 55 de 1990, y en los artículos 2° y 17 del decreto 1680 de 1991, debió haber sido declarada inexecutable por la Corporación.

Fecha ut supra.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-089A/94

DESPACHO DE LA PRIMERA DAMA (Salvamento Parcial de voto)

*La Primera Dama de la Nación no ostenta el carácter de servidor público, y por tanto, solamente puede desempeñar las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiere en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta que faculta a los particulares para cumplir determinadas funciones administrativas. No se tuvo en cuenta en la sentencia que de acuerdo con el artículo 210 de la Constitución, los particulares pueden ejercer funciones de carácter administrativo en las condiciones señaladas en la Ley. De esta manera, para el desempeño de funciones administrativas como tradicionalmente se le han asignado a la Primera Dama de la Nación, en su condición de esposa del Presidente de la República, no existe propiamente una prohibición de carácter constitucional o legal, pues ésta se refiere a la circunstancia del ejercicio de funciones públicas distintas o las de carácter administrativo. Lo que ha debido ser materia de INEXEQUIBILIDAD, es la circunstancia referida a la posibilidad de que un particular pueda ejercer funciones públicas que no sean de carácter administrativo. En este caso no se observa que funciones de las cobijadas por la prohibición constitucional hayan sido desempeñadas por quienes han ostentado la condición de Primera Dama de la Nación.*

Ref.: Expediente D-371

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2o., 6o., 7o., 15, 17, 19 y 21 del Decreto Ley 1680 de 1991 "Por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

TEMAS:

- La estructura de la Administración Pública.
- La estructura de los Departamentos Administrativos.
- El derecho de participación y el ejercicio de funciones administrativas por los particulares.
- El régimen jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El suscrito Magistrado, con el acostumbrado respeto por las disposiciones de la Corte Constitucional, se permite consignar las razones que le llevaron a formular salvamento de voto en el proceso de la referencia, por medio del cual, entre otras disposiciones, se declaró INEXEQUIBLE el artículo 6o. y la expresión "y el Despacho de la Primera Dama", contenida en el artículo 15 del Decreto 1680 de 1991, y de igual forma el numeral 1.1. del artículo 3o. del Decreto 1680 de 1991.

En la providencia mencionada, para llegar a la conclusión de la INEXEQUIBILIDAD, la Corporación considera que los servidores públicos únicamente pueden ejercer las funciones que les atribuyen la Constitución y la Ley y que resulta extraño que los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tengan la función de ejercer el apoyo administrativo y la asistencia en las actividades que "La Primera Dama estime conveniente emprender", con lo cual se permite que dichos servidores ejerzan actividades que dependen del libre albedrío de la Primera Dama de la Nación.

En dicho pronunciamiento así mismo se recalca que los particulares sólo pueden desempeñar las funciones públicas y administrativas que claramente establezca la ley, resultando extraño, según la sentencia, que un particular como es el caso de la Primera Dama de la Nación, en ejercicio de una actividad pública e incluso,



administrativa, pueda hacer todo lo que "estime conveniente".

El suscrito reitera el criterio expresado en la Sentencia C-537 del 18 de noviembre de 1993 que recoge la sentencia del 9 de marzo de 1994, en el sentido de que "la Primera Dama de la Nación no ostenta el carácter de servidor público, y por tanto, solamente puede desempeñar las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiere en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta que faculta a los particulares para cumplir determinadas funciones administrativas".

No se tuvo en cuenta en la sentencia mayoritaria del 9 de marzo de 1994 que, de acuerdo con el artículo 210 de la Constitución, los particulares pueden ejercer funciones de carácter administrativo en las condiciones señaladas en la Ley. De esta manera, para el desempeño de funciones administrativas -como tradicionalmente se le han asignado a la Primera Dama de la Nación, en su condición de esposa del Presidente de la República-, no existe propiamente una prohibición de carácter constitucional, pues ésta se refiere a la circunstancia del ejercicio de funciones públicas distintas a las de carácter administrativo.

Es indiscutible la colaboración que han prestado al país en forma significativa quienes, en su calidad de esposa del Presidente de la República, han realizado funciones administrativas de beneficio nacional con el apoyo no solamente de funcionarios y empleados asignados al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sino también de directores de otras entidades oficiales, lo cual no se encuentra cobijado por la prohibición del ejercicio de función pública que comprende una situación totalmente diferente.

Por lo tanto, lo que ha debido ser materia de INEXEQUIBILIDAD, es la circunstancia referida a la posibilidad de que un particular pueda ejercer funciones públicas que no sean de carácter administrativo. En este caso no se observa que funciones de las cobijadas por la prohibición constitucional hayan sido desempeñadas por quienes han ostentado la condición de Primera Dama de la Nación.

Fecha, ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA