DISTRITO CAPITAL - Competencia para suprimir y fusionar entidades / ENTIDAD DISTRITAL - Autoridad competente para suprimirla y fusionarla / SUPRESIÓN DE ENTIDAD DISTRITAL - Autoridad competente. Trámite / CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - Naturaleza de sus actos administrativos

De conformidad con los artículos 8º, 12 numeral 9°, 38 numeral 10° y 55 del Decreto Ley 1421 de 1.993, la competencia para suprimir y fusionar entidades distritales corresponde ejercerla al Gobierno Distrital, previa expedición de un Acuerdo del Concejo que fije los criterios generales, causales y reglas dentro de las cuales el Alcalde Mayor pueda ejercer esas competencias específicas.
NOTA DE RELATORÍA: **1)** Sentencias C-262 de 1995; C-702 de 1999. Corte Constitucional y 2651 de 9 de febrero de 1995; 5968 de 1|3 de julio de 2000. Sección Primera del Consejo de Estado. **2)** Autorizada la publicación con oficio 1017 de 8 de octubre de 2003.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1529

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: Supresión y fusión de entidades distritales. Competencia.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fernando Londoño Hoyos, a solicitud del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, doctor Antanas Mockus Sivickas, pregunta a la Sala acerca de las competencias constitucionales y legales para suprimir y fusionar entidades distritales.

El interrogante surge de la aparente duplicidad de funciones que se infiere del Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto 1421 de 1993, en cuanto atribuye al Concejo Distrital la facultad de suprimir y fusionar entidades distritales a iniciativa del alcalde, mientras que similar competencia la ejerce el alcalde de conformidad con los acuerdos del concejo. Luego de referirse a las competencias del Congreso y del Presidente de la República para establecer la estructura de la administración pública nacional tanto en vigencia de la anterior Constitución como de la actual, y de reseñar la jurisprudencia sobre la materia, consulta lo siguiente:

> ***"De conformidad con los artículos 12, 38 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1.993 y con los antecedentes constitucionales, legales y jurisprudenciales que se han citado, se pregunta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, si la competencia para suprimir y fusionar entidades distritales corresponde ejercerla***

directamente el Concejo Distrital, previa iniciativa del Gobierno Distrital o si esta competencia debe ejercerla directamente el Gobierno Distrital, previa la definición de unas reglas generales definidas por el Concejo Distrital".

CONSIDERACIONES

La asignación de funciones sobre organización y reordenamiento de la administración pública, tanto a nivel nacional como territorial es compartida entre las corporaciones públicas y la autoridad administrativa, de manera que su cumplimiento está supeditado a la existencia de norma habilitante expedida por el Congreso, asambleas o concejos; esta potestad, sin embargo, no supone un ejercicio independiente, en cuanto requiere de la participación gubernamental ya que la iniciativa para expedirlas o reformarlas corresponde al gobierno nacional o local, y a su vez, el desarrollo de la mencionada competencia por parte de la autoridad administrativa, no puede ejercerse desbordando los límites señalados por las corporaciones públicas. En este sentido se fijaron las competencias para determinar la estructura de la administración, a fin de que se ejerzan de manera coherente y armónica, evitando la discrecionalidad excesiva.

1. Distribución de competencias en el nivel nacional.

Es competencia del Congreso de la República fijar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional, en los términos del numeral 7° del artículo 150, que prevé:

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
(...)
7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta ".

Las leyes a que se refiere el numeral 7° transcrito sólo pueden ser expedidas o reformadas por iniciativa del Gobierno, de conformidad con lo señalado en el artículo 154 de la Carta.

Por otra parte, dentro del esquema constitucional de distribución de competencias, los numerales 14 a 17 del artículo 189 superior, contienen las atribuciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materias relacionadas con la organización de la administración pública. Estas se refieren a la creación, fusión o supresión de empleos; supresión o fusión de entidades u organismos administrativos; modificación de la estructura de entidades y distribución de negocios según su naturaleza, todas ellas condicionadas a los límites establecidos en la ley. Dicen las normas citadas:

> *"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa:*
> *(...)*
> *14. 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. El gobierno no podrá crear, con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*
>
> *15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*
>
> *16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley,*
>
> *17. Distribuir los negocios según la naturaleza, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos".*

De las disposiciones transcritas se tiene que el esquema constitucional de competencias está concebido así: el Congreso de la República mediante normas de carácter general señala los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional en la regulación de estas materias; el ejecutivo los desarrolla, en ejercicio de una función típicamente administrativa, sin que se presente concurrencia o simultaneidad de competencias, pues, como lo analizó la Corte Constitucional, una interpretación sistemática de las disposiciones que las asignan, no permite concluir duplicidad de funciones, o su ejercicio discrecional sin considerar límite alguno.

Así señaló:

> *"...para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189,*

no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan las leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1.991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar límite alguno de competencias entre ellos.

La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente de la República previstas en los numerales 14,15,16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución..." [1] .

El anterior criterio fue reiterado por la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad de varias disposiciones de la Ley 489 de 1.998, relacionadas con la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades del orden nacional, en los siguientes términos:

"Conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7° de la Carta, corresponde al Congreso la determinación de "la estructura de la administración nacional", es decir, que él se ocupa de fijar lo que podría denominarse "la parte estática" del aparato administrativo estatal, razón ésta por la cual, en ejercicio de dicha función, puede "crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional", fijando desde luego los objetivos de cada una de estas entidades y, por disposición constitucional, la estructura orgánica de las mismas, en cada caso.

No obstante, por expresa disposición del constituyente, al Presidente de la República, como "suprema autoridad administrativa", le fue asignada la función de "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

En cuanto hace a la fusión de dichas entidades, podría en principio pensarse que la Constitución estableció una competencia simultánea e idéntica para el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quienes conforme a esa interpretación podrían ejercer la misma atribución, lo que constituiría una notoria duplicidad de funciones por las dos ramas mencionadas del Poder Público.

Sin embargo, ello no es así. En efecto, si se analizan los dos textos constitucionales a que ya se ha aludido, sin dificultad alguna se encuentra que dentro de la función del legislador, a éste le corresponde "hacer las leyes", sin otro límite que el que le señala la propia Carta Política. Es

[1] Sentencia C-262/95.

decir, el Congreso Nacional, previos los debates respectivos, adopta como ley las decisiones que respecto de la determinación de la estructura de la administración nacional juzgue convenientes para el Estado y, en ese ámbito no se encuentra sometido a ninguna ley preexistente, pues su único límite lo traza la Constitución. En tanto, cuando la fusión de una entidad con otra u otras se decreta por el Presidente de la República, éste ha de ejercer esa atribución constitucional "de conformidad con la ley", según las voces del artículo 189, numeral 15 de la Carta.

Así las cosas, la aparente contradicción entre el artículo 150 numeral 7° y el artículo 189 numeral 15 de la Constitución, es, por lo visto, inexistente. Se trata, simplemente, de dos momentos distintos: el primero, a cargo del legislador, y el segundo a cargo del Presidente de la República, quien, con estricta sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa.

Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja al Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad". [2]

Es decir, se trata de niveles de competencias definidas, en que al legislador, según lo establece el artículo 150.7, le corresponde determinar la estructura organizacional y funcional de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar los organismos que la integran, y fijar sus objetivos y estructura orgánica; al ejecutivo a su turno, se le asignan facultades para hacer efectiva la ley, bien sea para modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos (art. 189.16); o para crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, (189.14) o suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos. (189.15). Ni el Presidente de la República puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituirlo mediante la fijación de regulaciones específicas inherentes al ejercicio de atribuciones administrativas.

En cuanto a la naturaleza de las leyes con sujeción a las cuales el Presidente ejerce sus facultades, la jurisprudencia precisó que respecto de las atribuciones del numeral 14 para crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, las del numeral 15 para suprimir o fusionar entidades y las

[2] Sentencia C-702/99.

del 17 para distribuir los negocios según su naturaleza entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponden a ley ordinaria, mientras que la facultad del numeral 16, para modificar la estructura de entidades corresponde a ley marco[3].

Sobre este particular señaló:

> *"El texto del numeral 15 del artículo 189 C.P. no se refiere a ninguna autorización. La norma se limita a señalar que la facultad de suprimir y fusionar entidades u organismos administrativos nacionales se ejercerá "de conformidad con la ley". De esta expresión no se puede inferir que la naturaleza de dicha ley es la de autorizaciones.*
> *(...)*
> *Cuando se estudia el origen de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución se puede apreciar que ambas disposiciones estaban animadas por el propósito de darle al Ejecutivo un mayor margen para adoptar decisiones relativas a la estructura de la administración con la cual cuenta para cumplir, tanto sus responsabilidades constitucionales, como su programa de gobierno.*
>
> *La Asamblea Constituyente acogió el espíritu de la propuesta pero introdujo una modificación importante: hizo una diferencia entre las facultades del Presidente para modificar la estructura de una entidad u organismo administrativo nacional, de un lado, y suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, de otro. La primera facultad la ejerce el Presidente "con sujeción a los principios y reglas que defina la ley" (num. 16 del art. 189 de la C.P.); la segunda la ejerce, simplemente, "de conformidad con la ley" (num. 15 del art. 189 de la C.P.)*
>
> *De esta manera, el régimen de las leyes marco propuesto en el proyecto gubernamental sólo fue acogido para la modificación de la estructura de una entidad que no es suprimida ni fusionada a otra. Por lo tanto la ley marco que se ocupe de esta materia no puede entrar a regular detalles ni aspectos específicos sino que debe limitarse a definir los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente ejercerá su facultad en esta materia. En cambio, la ley relativa a la supresión o fusión de entidades u organismos administrativos nacionales no debe respetar los límites propios de las leyes marco; puede, por lo tanto, fijar un régimen integral al respecto.(...)".*[4]

Conforme a lo anterior, en relación con las facultades otorgadas en los numerales 14 y 15 del artículo 189, corresponde al legislador señalar el régimen que contenga

---

[3] La Corte Constitucional en la sentencia C-262/95, precisó que la ley a que se refiere el numeral 16 del artículo 189 de la Carta "...encuadra bajo el concepto de leyes marco...que admite que, por esta vía, el Constituyente limite el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los principios y objetivos generales que regulan la materia a las cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso".

[4] Sentencia C-401/01. –Aunque en la sentencia C-702/99 la Corte, al declarar exequible el artículo 52 de la Ley 489 de 1.998, relativo a la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos nacionales, sostuvo que la ley de que trata el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución era una ley de autorizaciones (reiterando a su vez, lo ya señalado en la sentencia C-262/95). En esta oportunidad señaló que la referencia normativa no alude a una ley de autorizaciones, sino a una ley ordinaria-.

las condiciones y requisitos para el ejercicio de dicha función y, respecto de la atribución del numeral 16, la ley sólo define los principios y reglas generales que delimiten la actividad administrativa, como corresponde a los postulados de las denominadas leyes marco, precisando de esta manera el ámbito de competencias.

Precisamente, la ley 489 de 1.998 contiene principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política. El artículo 51 que preveía las modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales, fue declarado inexequible en su totalidad porque en algunos aspectos la regulación era de tal amplitud que despojaba al Congreso de sus funciones propias y en otros, la particularidad de la reglamentación invadía la órbita de las funciones del Presidente de la República. El artículo 52 señala los eventos en los que procede la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, y el 54 los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional.

El artículo 53 sobre escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta, al igual que los literales b),c),d),g),h) e i) del artículo 54 fueron declarados inexequibles, en razón a que el Legislador delegó en el Ejecutivo competencias de regulación normativa privativas del ejercicio legislativo, como fueron la creación y autorización por vía de escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades economía mixta y materias relacionadas con la estructura de la administración.[5]

Mediante la Ley 790 de 2.002 se expidieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública, como las relacionadas con la fusión de entidades u organismos nacionales y supresión de cargos vacantes. El artículo 2° señala las causales por las que el Presidente de la República puede fusionar entidades del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley.[6]

---

[5] "Para la Corte, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7°, del artículo 150 C.P., pues, es al Congreso a quien le corresponde "determinar la estructura de la administración nacional" y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional "señalar sus objetivos y estructura orgánica". Así mismo,... contravienen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que señala que el Legislador es quien debe definir mediante Ley, los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales" C-702/99.

[6] El proyecto de ley presentado a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional, se sustentó en las siguientes consideraciones jurídicas: "Conforme a lo establecido en el artículo 189 numerales 15 y 16 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, en ejercicio de facultades constitucionales propias: "15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la

Es decir, los principios, requisitos y causales a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para cumplir de manera permanente la función señalada en el artículo 189 numeral 15 sobre supresión y fusión de entidades u organismos nacionales, están contenidos en los artículos 52 de la ley 489 de 1.998 y 1° y 2° de la ley 790 de 2.002 con excepción de los Ministerios y Departamentos Administrativos, respecto de los cuales existe reserva legal por expresa disposición del artículo 206 de la Carta Política, según el cual el número, denominación y orden de precedencia de estas entidades será determinado por la ley.

2. Distribución de competencias en el nivel municipal.

El artículo 313 constitucional asigna la siguiente competencia a los concejos:

> *Artículo 313.- Corresponde a los Concejos:*
> *(...)*
> *6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".*

Y el artículo 315 ibidem, señala dentro de las atribuciones del alcalde:

> *Artículo 315.- Son atribuciones del Alcalde:*
> *(...)*
> *4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
> *(...)*
> *7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado".*

---

ley" y "16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley". El Congreso de la República ejerció la facultad que le atribuye el artículo 150.7 de la Constitución Política de "Determinar la estructura de la administración nacional...", por medio de la expedición de la Ley 489 de 1.998 ...". El alcance de estos preceptos constitucionales fue señalado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1.999. Del contenido de dicha normatividad y de los pronunciamientos jurisdiccionales en la materia, se desprende que el Presidente de la República tiene facultades constitucionales propias para suprimir entidades u organismos administrativos del orden nacional y modificar su estructura, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Ley 489 de 1.998. También puede el Presidente fusionar entidades u organismos administrativos del orden nacional, según lo establecido en el artículo 189.15 de la C.P. Sin embargo, el inconveniente de esta última competencia, radica en que la Corte declaró inexequible el artículo 51 de la Ley 489 de 1.998 que autorizaba y reglamentaba dicha facultad presidencial, tal y como lo exige la Constitución Política (C-702/99)). Por lo tanto, técnicamente el Presidente no puede ejercer esta atribución, hasta tanto una ley de autorización lo habilite específica o genéricamente para el efecto. En cuanto a la posibilidad de suprimir o fusionar Ministerios y Departamentos Administrativos, los artículos 206 de la Constitución Política y 57 de la Ley 489 de 1.998, establecen que el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos, debe ser determinado por la ley". (Gaceta del Congreso número 430, 16 de octubre de 2.002, págs. 4 y 5).

3. El régimen especial de la ciudad de Bogotá D.C.

El artículo 322 de la Constitución Nacional, modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2.000, señala:

> *"Artículo 322.- Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.*
>
> *Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*
>
> *(...)".*

Sobre el cuerpo normativo aplicable al Distrito Capital de Bogotá, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha sido reiterada en el sentido de consolidar el orden de precedencia anotado, el cual se inicia con los mandatos constitucionales, continúa con el Estatuto Especial de la ciudad que es el Decreto con fuerza de Ley 1421 de 1993 y a falta de disposiciones en algunos temas, se aplican las normas constitucionales y legales referentes a los municipios. En efecto, en la sentencia C-778 de 2001, dijo la Corte:

> *"En síntesis la existencia de un régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá no impide que el legislador incluya en otros ordenamientos normas aplicables a él, como es el caso de la ley 617 de 2.000, en la que se regulan distintos aspectos relacionados con la racionalización del gasto público y el saneamiento de las finanzas del Estado, siempre y cuando no se vacíe de contenido el estatuto especial. Así las cosas, bien puede afirmarse que al Distrito Capital de Bogotá le son aplicables en primer lugar, las normas consagradas en la Constitución, entre otras, las contenidas en el Título XI, capítulo 4, artículos 322 a 327, que establecen su régimen especial; en segundo lugar, las leyes especiales que se dictan exclusivamente para él, que hoy está contenido en el Decreto 1421 de 1.993; y, en tercer lugar, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, las normas vigentes que rigen para los demás municipios".*

En el mismo sentido múltiples fallos del Consejo de Estado corroboran la posición anterior. Por ejemplo, en la demanda de nulidad contra el artículo 12.8 del Decreto 1421 de 1993, sobre la facultad del Concejo Distrital para fijar la estructura general

del Distrito, esta Corporación, a través de la Sección Primera, expresó en la sentencia de marzo 3 de 1995, radicación 2691:

> *"Por lo demás, reiteradamente esta Corporación ha precisado que las facultades atribuidas a los Concejos Municipales por el artículo 313 de la Carta Política y las asignadas a los Alcaldes en el artículo315 ibídem, sólo pueden aplicarse respecto del Distrito Capital, atendiendo el orden jerárquico previsto en el artículo 322 ibídem. En efecto en el caso del Distrito Capital la Constitución Política dedicó un capítulo especial al régimen del mismo (Capítulo 4 Título XI), y en el artículo 322 inciso 2º. previó que su "Régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios...". Ello significa que en materia de facultades del Concejo y del Alcalde, a falta de disposición constitucional, como en este caso, se aplican de preferencia las leyes especiales, como lo es el Decreto 1421 de 1993, expedido con fundamento en el artículo transitorio 41, y a falta de éstas las normas constitucionales y legales aplicables a los Municipios".*

Igualmente en sentencia de febrero 9 de 1995, radicación 2651, la Sección Primera dijo:

> *"En materia de Concejo y Alcalde Distrital la Carta Política sólo hizo alusión a la composición del Concejo, a la prohibición de los Concejales de hacer parte de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, a la elección del Alcalde, su período y a quién lo puede suspender o destituir. No señaló funciones ni facultades. Luego, en cuanto a este aspecto se refiere, las normas aplicables no son las contenidas en los artículos 313 y 315, que corresponden al régimen municipal, no especial del Distrito Capital, sino a las especiales que regulen dicha materia, en este caso, las previstas en el Decreto 1421 de 1993, expedido con base en las atribuciones contenidas en el artículo transitorio 41".*

Por último, en fallo de septiembre 21 de 2000, radicación 5654, la misma Sección se pronunció en los siguientes términos:

> *"Indican las normas pre transcritas que el Distrito Capital tiene un régimen administrativo gobernado por leyes especiales, constituido por el Capítulo IV del Título XI de la Constitución Política, por el Decreto Ley 1421 de 1993 y por el régimen legal ordinario de los municipios. En ese orden de ideas, la aplicación preferente de la normatividad pasa por el capítulo IV del título XI de la Constitución y por el precitado Decreto Ley 1421".*

Así las cosas, el decreto con fuerza de ley 1421 de 1993, dictado por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades constitucionales del artículo 41 transitorio, contiene el régimen especial del Distrito Capital, aplicable de preferencia respecto de disposiciones legales que rigen para los demás municipios.

La materia relacionada con la distribución de competencias para la organización y reordenamiento de la administración distrital, está contenida en los artículos 12 numerales 8°, 9°; 38 numerales 6°, 9° y 10° y 55 del mencionado decreto 1421, la primera disposición establece :

> *"Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al concejo distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:*
> *(...)*
> *8. Determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.*
>
> *9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características".*

Resulta oportuno destacar que en cuanto a la iniciativa para presentar proyectos de acuerdos, el inciso 2° del artículo 13 ibidem, señala:

> *"Artículo 13. Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales...8, 9...del artículo anterior".*

Ahora bien, de las atribuciones del alcalde, el artículo 38 ibidem, enumera las siguientes:

> *"Artículo 38.- Atribuciones. Son atribuciones del Alcalde Mayor:*
> *(...)*
> *6. Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas;*
> *(...)*
> *9. Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*
> *10. Suprimir o fusionar las entidades distritales de conformidad con los acuerdos del concejo".*

En cuanto a la creación, supresión, fusión y reestructuración de dependencias del nivel central y descentralizado, el artículo 55 reitera las competencias, así :

> *"Artículo 55.- Corresponde al concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones*

básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1.993, el Decreto-Ley 393 de 1.991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6, el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas."

Como se advierte, el esquema de distribución de competencias relacionadas con la administración pública distrital, sigue la misma línea que fijó el legislador para reordenar y adecuar la estructura de la administración nacional: El Concejo Distrital, como suprema autoridad del Distrito Capital, en ejercicio de sus atribuciones de carácter normativo,[7] determina, a iniciativa del Alcalde, la estructura general de la administración, desarrollando los mandatos del Estatuto Orgánico. Esa estructura administrativa del Distrito Capital, comprende los sectores central, descentralizado y el de las localidades. El primero, lo integran el despacho del Alcalde, las secretarías y los departamentos administrativos; el segundo, los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y, el de las localidades, las juntas administradoras y los alcaldes locales (art. 54 ibd.). La atribución del Concejo es la de determinar, dentro del esquema señalado en el Estatuto, las entidades que conforman cada sector y sus funciones básicas. Así mismo las normas generales para hacer operativa esa estructura.

A su turno, el Alcalde Mayor como Jefe del Gobierno y de la Administración Distrital, hace dinámica la estructura administrativa mediante el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas;

[7] En sentencia de 9 de febrero de 1.995, radicación 2651 la Sección Primera del Consejo de Estado, denegó la nulidad del artículo 8° del Decreto 1421, en el aparte que señala que en materia administrativa las atribuciones del Concejo son de carácter normativo por no advertir infracción de los artículos 3° y 312 de la Carta Política, en razón a que "dicha norma no le está quitando al Concejo su condición de corporación administrativa sino que por el contrario le está reconociendo tal condición, la cual se manifiesta a través de la expedición de normas que participan de la misma naturaleza del ente que las expide, esto es, de naturaleza o carácter administrativo".

- Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles las funciones especiales y determinar sus emolumentos, “con arreglo a los acuerdos correspondientes”,
- Suprimir o fusionar las entidades distritales “de conformidad con los acuerdos del concejo”, y
- Crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales.

Antes de ocuparse del análisis de cada una de las competencias anteriores, la Sala observa que para el Distrito Capital de Bogotá no se ha dictado un acuerdo integral que defina su estructura y que desarrolle su régimen constitucional especial y los principios y competencias que le señaló el Estatuto Orgánico contenido en el decreto con fuerza de ley No. 1421 de 1993, a más de la nueva concepción de administración pública que aparece en la ley 489 de 1998, aplicable a los entes territoriales en varios aspectos, pero especialmente en cuanto a los principios rectores de la función administrativa, es decir, la coordinación armónica de las autoridades, la eficacia, la economía, la celeridad y en fin, la racionalización de todo el proceso administrativo.

En efecto, se constata que el último acto administrativo emanado del Concejo Distrital sobre el asunto bajo estudio, es el acuerdo 7 de 1977, “por el cual se dictan normas generales para la organización y funcionamiento de la administración distrital y se clasifican los trabajadores de la misma”. La problemática que esta situación genera, aparte del atraso conceptual del Distrito sobre los nuevos principios, instituciones y competencias de la administración pública y la imposible aplicación de las herramientas que se han estatuido para el mejor desempeño institucional, consiste en que, paradójicamente, tanto al Concejo como al Alcalde Mayor, les corresponde tomar decisiones diariamente sobre unas entidades diseñadas bajo las normas y concepciones de los años setenta, teniendo facultades suficientes para diseñar la organización moderna que requiere Bogotá.

La realidad es que después de expedidos el Estatuto Orgánico de 1993 y la Ley 489 de 1998, el Distrito Capital de Bogotá no ha desarrollado esas normas a través de los acuerdos y decretos distritales, que son obligaciones del Concejo y del Alcalde.

Volviendo al análisis de las competencias del Alcalde Mayor, se tiene lo siguiente:

3.1 Distribución de negocios según su naturaleza, entre las entidades del nivel central y el descentralizado :

La distribución de negocios entre entidades, según lo señala el artículo 55 del decreto ley 1421, tiene como propósito "asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas"; al efecto el Estatuto Orgánico faculta al Alcalde para crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar nuevas obligaciones presupuestales.

A fin de mantener el equilibrio funcional en el ámbito de competencias entre la corporación administrativa y el gobierno distrital, el reparto de negocios y asuntos entre las entidades del sector central, procede de conformidad con los acuerdos que señalan los objetivos y la estructura de la administración distrital, sin que requiera autorización expresa del concejo, cuando sea necesario suprimir o fusionar dependencias, pues se trata de una competencia asignada directamente al Alcalde, que ejerce de manera autónoma en aras de garantizar los principios que orientan la función pública.

Así lo entiende la Sección Primera de esta Corporación cuando ha conocido de la nulidad de algunos decretos distritales, mediante los cuales se modifican o suprimen dependencias de la estructura orgánica y se suprimen empleos en la planta de personal de entidades del Distrito:

> *"Competencia del alcalde en relación con la estructura orgánica.*
> *En lo relativo a esta materia, se tiene que por virtud del segundo inciso del artículo 55 del Estatuto del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, es evidente que se encuentran comprendidas dos grandes facultades a saber:*
> *Distribuir los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, la cual es dada al alcalde mayor en el artículo 38, inciso 6°, del mismo estatuto, de modo que el pretranscrito inciso segundo del artículo 55 ibidem, no hace sino retomarla, pero con el fin de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas, y*
> *La de crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, con el fin de hacer efectiva tal distribución, por lo tanto se asume que también debe ser ejercida en función de asegurar la vigencia de los mismos principios de eficacia, economía y celeridad administrativas.*
> *Como lo advierte el Tribunal a quo, el ejercicio de tales funciones no se encuentra supeditado a la previa expedición de ningún acuerdo del concejo distrital en especial, de modo que en este sentido, la acusación no tiene asidero alguno.*

(...)
En conclusión, la Sala estima que, en función de hacer efectivos los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas, el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá puede suprimir dependencias al interior de las entidades de la administración central, sin estar supeditado a un acuerdo previo y especial, e independientemente de que obedezca a una distribución de asuntos o negocios entre las entidades de la administración central, o de que en el mismo acto se incluya tal distribución".[8]

(...)

3.2. Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalar las funciones especiales y determinar sus emolumentos "con arreglo a los acuerdos correspondientes" .

Como se indicó, mientras el Concejo crea los organismos que conforman la estructura general de la administración, fija las funciones básicas y establece las escalas de remuneración, al Alcalde le corresponde adoptar las respectivas plantas de personal, crear, suprimir o fusionar los empleos que demande la actividad de cada organismo, señalar las funciones específicas, determinar los emolumentos y expedir el régimen salarial conforme a las mencionadas escalas.

Es decir, el Concejo adopta medidas de contenido general, que el Alcalde desarrolla de conformidad con las materias indicadas. El ejercicio de dichas atribuciones "con arreglo a los acuerdos correspondientes" se refiere, precisamente, a los actos que fijan la estructura orgánica de la administración, sin que resulte necesaria la expedición de autorización expresa cada vez que, por necesidades del servicio, el Alcalde requiera crear, suprimir o fusionar empleos en la administración central.

Al respecto, la Sección Primera considera que:

"...la supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del Concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría y Personería, compete exclusivamente al alcalde; y el Concejo, si suprime uno o más cargos de la Alcaldía y sus dependencias, incurre en usurpación de competencia o extralimitación de funciones.
Lo anterior significa también que para ejercer la comentada atribución tampoco se requiere de la expedición previa de un acuerdo del concejo, en este caso, del Distrito Capital, para cada caso específico, puesto que se está ante atribución propia y autónoma del Alcalde Mayor, de suerte que la expresión "con arreglo a los acuerdos correspondientes" que contiene la norma, ha de entenderse referida a los acuerdos que regulan

[8] Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Primera. Radicación 5968. Sentencia de 13 de julio de 2.000. Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

de forma general lo relativo a la planta de personal, a escala salarial y demás aspectos que le compete definir de modo permanente a dicha Corporación". [9]

3.3. Suprimir o fusionar las entidades distritales "de conformidad con los acuerdos del concejo".

La consulta específica bajo estudio, se refiere a las competencias para fusionar y suprimir entidades en el Distrito Capital. Esas facultades son del siguiente tenor:

"Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al concejo distrital, de conformidad con la Constitución y la ley :
(...)
9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características".

"Artículo 55.- Corresponde al concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1.993, el Decreto-Ley 393 de 1.991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

"Artículo 38.- Atribuciones. Son atribuciones del Alcalde Mayor :
(...)
10. Suprimir o fusionar las entidades distritales de conformidad con los acuerdos del concejo".

La aparente contradicción normativa que se enuncia en la consulta, surge de la forma como el decreto 1421 de 1993, asignó al Concejo y al Alcalde las funciones de supresión y fusión de entidades distritales, ya que pueden dar la idea de duplicidad o simultaneidad en su ejercicio. Sin embargo, cuando se profundiza en

[9] Sentencia de 13 de julio de 2.000, Radicación 5968. En igual sentido la jurisprudencia de la Sección Segunda de la Corporación sostiene que "la facultad que tiene el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, para crear, suprimir o fusionar empleos de sus dependencias, es una atribución autónoma, que debe ser ejercida de conformidad con los Acuerdos del Concejo, sobre determinación de la estructura administrativa del Distrito". Sección Segunda. Sentencia de 29 de junio de 2.000, radicación 543-00, Ponente Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado. Así mismo, ha expresado que "para el ejercicio de esta atribución, no necesariamente debe obrar un acuerdo que disponga determinada reestructuración, pues es competencia permanente del Alcalde la de crear, suprimir o fusionar los empleos de acuerdo con las necesidades del servicio". Sección Segunda. Sentencia de agosto 24 de 2.000, radicación 106-00, Ponente Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado. Se pueden consultar, entre otras, las sentencias de 11 de noviembre de 1.999, radicaciones 2475 y 2735-99; 11 de septiembre de 2.000, radicación 1565; 25 de enero de 2.001, radicación 2380-00; 17 de mayo de 2.001, radicación 2836-00; 28 de febrero de 2002, radicación 2420-2000, todas referidas al Distrito Capital.

el análisis se llega a la conclusión de que si bien el asunto regulado es el mismo, las facultades son de naturaleza diferente y se ejercen en momentos administrativos distintos : primero, el Concejo debe señalar las reglas y criterios generales y luego, el gobierno distrital debe desarrollarlos en concreto. Ello implica que ni el Alcalde puede invadir el campo de actividad de la corporación administrativa, como ocurriría en el hipotético caso de señalar por decreto principios generales sobre la estructura y la organización del Distrito, ni ésta entrar a sustituirlo, mediante la toma de decisiones específicas que agoten la competencia del ejecutivo.

En efecto, como ya se indicó, según el artículo 8o del Estatuto, el Concejo es la "Suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo". Esta definición del legislador especial es esencial para comprender el ámbito propio de actuación del Concejo y el contenido y naturaleza de sus actos administrativos. El carácter normativo significa que el Concejo produce regulaciones administrativas de cierto nivel general y abstracto. Por su parte, el artículo 35 informa que el Alcalde Mayor es el jefe de gobierno y de la administración distritales y el artículo 38 señala sus atribuciones, las cuales están supeditadas como regla general a los acuerdos del Concejo. Esto quiere decir que sus actos, llámense decretos o resoluciones, desarrollan y concretan el contenido abstracto de los acuerdos del Concejo. Una interpretación armónica de las disposiciones que asignan las competencias bajo estudio, lleva a sentar el principio de que la norma habilitante debe orientarse a señalar los criterios y reglas generales que fijen los límites de actuación del Alcalde. Es por ésto que el Concejo no puede directamente asumir la decisión específica de fusionar o suprimir una o varias entidades pues invadiría la competencia del ejecutivo, quien es la autoridad administrativa llamada por la ley a proferir esos actos. A su turno, tampoco el Alcalde está facultado para dictar normas generales que traspasen la órbita del Concejo Distrital.

En este orden de ideas, hay que precisar también que las atribuciones del Concejo debe ponerlas en movimiento el Alcalde Mayor con la presentación de los proyectos respectivos, pues esa iniciativa le corresponde a él, según el inciso 2º del artículo 13 del Estatuto. El deber del Concejo, una vez presentado el proyecto, es evacuarlo legalmente hasta el final, pues su razón de ser es darle al Gobierno Distrital las herramientas legales para administrar eficazmente y a esa obligación no puede negarse.

Recuérdese que por mandato del artículo 209 de la Constitución Política, las autoridades están sometidas al principio de coordinación, lo cual significa que

cuando hay competencias conjuntas, cada autoridad debe actuar con prontitud y eficacia para no entorpecer el ejercicio de la función de la otra autoridad.

No se trata, entonces, de una asignación de funciones idénticas, sino de la distribución implícita de los espacios jurídicos de actuación: el normativo para el Concejo y el ejecutivo para el Alcalde.

En aplicación de los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa enunciados en la norma constitucional citada y reiterados en el artículo segundo de la ley 489 de 1.998, aplicables a las entidades territoriales[10] por disposición expresa del legislador, se deben tomar en consideración los principios y orientaciones trazados en dicha ley, conservando la propia autonomía que le es propia en todo lo demás. De esta forma, y con el propósito de garantizar la eficiencia, racionalidad y economía de la gestión pública, el o los acuerdos del Concejo que fijen los criterios, condiciones y requisitos para la toma de decisiones sobre fusión o supresión de entidades específicas, deben señalar las reglas generales dentro de las cuales el Alcalde Mayor pueda cumplir su propia atribución, advirtiendo que so pretexto de fijar estos principios no se podrá descender y reglamentar aspectos que impidan a la postre el ejercicio de las facultades constitucionales y legales atribuídas al Alcalde Mayor del Distrito.

Por lo mismo, resulta de la mayor importancia y urgencia que el Concejo en cumplimiento de su propio deber, proceda a expedir tal normatividad general, pues su no expedición impide el desarrollo de la función atribuída al ejecutivo. Téngase en cuenta que el incumplimiento de este deber de regulación general podría eventualmente dar lugar al inicio de acciones judiciales tendientes a imponer la obligación correspondiente.

LA SALA RESPONDE :

[10] "Ambito de aplicación. La ley –489 de 1.998- es de alcance general, en cuanto se aplica a todas las entidades y organismos de la rama ejecutiva del poder público y de la administración pública y a sus servidores, a los particulares que ejercen funciones administrativas y, en lo pertinente, esto es, sin perjuicio de la autonomía que les otorga la Constitución Política, a las entidades territoriales. De esa manera comprende los diversos niveles de organización del Estado: el nacional y los departamentales, distritales y municipales. Las entidades territoriales, por consiguiente se guiarán por los principios reguladores de la función administrativa y por las reglas sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la administración pública (parágrafo del art. 2°). Como complemento, deberán regular los fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo y disponer la conformación de comités de desarrollo administrativo (art. 20)". (Henao Hidrón Javier. La nueva reforma administrativa. Editorial Temis, Bogotá, pág. 10).

De conformidad con los artículos 8º, 12 numeral 9°, 38 numeral 10° y 55 del Decreto Ley 1421 de 1.993, la competencia para suprimir y fusionar entidades distritales corresponde ejercerla al Gobierno Distrital, previa expedición de un Acuerdo del Concejo que fije los criterios generales, causales y reglas dentro de las cuales el Alcalde Mayor pueda ejercer esas competencias específicas.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI **GUSTAVO E. APONTE SANTOS**
Presidente de la Sala

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE **AUGUSTO TREJOS JARAMILLO**

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala