



Función Pública

# Concepto 203501 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20226000203501\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000203501

Fecha: 02/06/2022 04:28:31 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES y descentralización, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS y Naturaleza. RAD N° 20229000166772 del 18 de abril de 2022.

Acuso recibo de su comunicación, mediante la cual consulta lo siguiente:

El desarrollo jurisprudencial del tema de entidades descentralizadas y establecimientos públicos, en el sentido que la definición que de ellas se desprende de las normas, en especial la ley 489 de 1998.

Pido me informe la norma y el desarrollo jurisprudencial de la figura de las instituciones educativas departamentales

Requiero me informe la norma o desarrollo jurisprudencial que mencione que entidades, instituciones u órganos hacen parte de un departamento.

De lo anterior me permito manifestar.

Por consiguiente, se pueden crear entidades descentralizadas tanto a nivel nacional, mediante ley o a nivel territorial, mediante acuerdo y ordenanza, según sea el caso.

El artículo 68 de la Ley 489 de 1998, define cuales son las características del sector descentralizado:

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

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

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

*PARAGRAFO 1. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la*

ley a las autoridades del orden territorial

(...).

(Negrilla fuera de texto).

Como se observa, los organismos del sector descentralizado hacen parte del Poder Ejecutivo y lo conforman todas aquellas estructuras que, en razón a la facultad que les fue otorgada para gobernarse por sí mismas, están dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y sujetas a control político, de tutela y dirección de la entidad a la que están adscritos o vinculados.

En lo que corresponde al Desarrollo Jurisprudencia es preciso mencionar lo correspondiente por parte del consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto con Radicación No. 1.815 (11001-03-06-000-2007-00020-00) del 26 de abril de 2007, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, con respecto a la definición de entidad pública, expresó:

*“Las definiciones de estructura del Estado, entidad pública, administración pública, sector descentralizado, entidad oficial, y entidad estatal*

*Hasta ahora se ha ocupado la Sala de exponer algunos de los elementos utilizados por la ley para estructurar los diferentes tipos de entidades. Como en la solicitud de consulta se averigua por el alcance de las expresiones, estructura del Estado, entidad pública, administración pública, entidad oficial, y entidad estatal, procede a ocuparse de éstos términos, no sin antes recordar que no existe homogeneidad en el uso del lenguaje por parte del legislador y por lo mismo el significado de los términos utilizados en las diferentes leyes no siempre es unívoco. A pesar de lo anterior, se buscará obtener unas definiciones que sirvan de parámetro a las respuestas que se darán adelante.*

*La expresión estructura del Estado aparece en la Constitución Política como título del capítulo 1° del Título V que se ocupa de la organización del Estado. El artículo 113 contiene la enumeración de los órganos que lo conforman, que son las tres ramas del poder más los autónomos e independientes, todos ellos constituidos para el cumplimiento de las funciones propias del Estado. Esta noción incluye entonces todas las estructuras burocráticas encargadas de cumplir todas las funciones del Estado, como la legislativa, la ejecutiva, la judicial, y las demás, que tendrán carácter administrativo.*

*La ley 489 de 1998 utiliza el término entidad en dos sentidos, el uno como sinónimo de cualquier estructura administrativa, con o sin personalidad jurídica, como por ejemplo en el artículo 14 cuyo título dice Delegación entre entidades públicas, y el otro como sinónimo de persona jurídica de derecho público, que son la mayoría de las veces, por oposición a los organismos o dependencias que son estructuras administrativas que forman parte de la Nación, los departamentos o los municipios. Al no existir una definición legal propiamente tal, en las diferentes leyes y normas en que se utiliza esta expresión, debe buscarse por el intérprete su significado, pese a lo cual, estima la Sala que debe utilizarse el término entidad pública como sinónimo de persona jurídica de derecho público.*

*La misma ley 489 de 1998, se refiere a la administración pública, en su artículo 39, como el conjunto de “organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.” En esta definición se incluyen los organismos que forman parte de la rama ejecutiva, esto es aquellas estructuras carentes de personalidad jurídica, además de las entidades públicas que ejerzan una de dos tipos de funciones, las administrativas y las de servicios públicos del Estado.*

*De este breve resumen concluye la Sala que cuando la ley 489 de 1998 engloba dentro de la administración pública los organismos y entidades... que tienen a su cargo ...la prestación de servicios públicos del Estado colombiano, es perfectamente claro que cobija las estructuras administrativas que carecen de personalidad jurídica y conforman la Nación pues habla de los organismos, y de las que tienen este atributo, dado que se refiere a entidades, en ambos casos siempre y cuando presten servicios públicos. Es necesario insistir en que el hecho de que los organismos y entidades públicos compitan con los particulares bajo un mismo régimen especial, en el suministro de los servicios públicos, no transforma aquellos órganos en sujetos privados, pues como se ha expuesto, son entidades públicas las personas jurídicas creadas o autorizadas por la ley, la ordenanza o el acuerdo, con algún tipo de aporte de recursos estatales. Por esta razón, la ley 489 de 1998 las engloba en la administración pública en el artículo 39 que se comenta.*

*Ahora bien, se inquiera también por la explicación del término sector descentralizado que es sinónimo de entidades descentralizadas, según la manera como es utilizado por el párrafo 2° del artículo 68 de la ley 489 de 1998. El citado artículo engloba bajo esta expresión los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio propio. En relación con el tema de las entidades públicas que prestan servicios públicos, se pueden aplicar a la*

presente norma los razonamientos expuestos al interpretar el artículo 39 del mismo estatuto, de suerte que la conclusión es igual para las empresas de servicios públicos domiciliarios llamadas mixtas

(...)"

(Negrilla y subrayado fuera de texto)

Según lo anunciado por el Consejo de Estado, el término de "entidad" atiende tanto al conjunto de organismos o estructuras administrativas que conforman la Rama Ejecutiva del poder público, con o sin personería jurídica; e igualmente a la Persona jurídica de derecho público, que son la mayoría de las veces, los departamentos y municipios. En consecuencia, al no existir una definición legal y precisa, corresponde al intérprete buscar su significado según se transcriba de cada caso.

Por otra parte, la 489 de 1998 frente a los establecimientos públicos dispone:

*"ARTICULO 70. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:*

*a) Personería jurídica;*

*b) Autonomía administrativa y financiera;*

*c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.*

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

*ARTICULO 72. DIRECCION Y ADMINISTRACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. La dirección y administración de los establecimientos públicos estará a cargo de un Consejo Directivo y de un director, gerente o presidente"*

Acorde con lo anterior, dando contestación a su primer y tercer interrogante, para esta Dirección Jurídica, son entidades descentralizadas todas las estructuras administrativas que integran el Sector Descentralizado, tanto en el orden nacional, conforme creación legal, o territorial por determinación de una ordenanza o acuerdo; cuyo objeto principal es el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, caracterizadas por tener personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, igualmente por encontrarse bajo control de tutela del órgano al cual se encuentran adscritos o vinculados.

De acuerdo con los artículos transcritos, los establecimientos públicos, son los encargados de atender las funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, ejercen su autonomía administrativa conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ciñen a lo determinado en la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos.

Ahora bien, sobre las instituciones educativas, la Ley 715 de 2001, señala:

*"ARTÍCULO 9. INSTITUCIONES EDUCATIVAS. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.*

(...)

*Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.*

(...)"

En cuanto a su segunda inquietud y respecto al texto legal transcrito, el servicio público de educación oficial se presta a través de las

instituciones educativas, que por sí mismas carecen de personalidad jurídica, salvo algunas excepciones, que por lo general son dependencias de las correspondientes Secretarías de Educación. Esto significa, que los empleados de las instituciones educativas de naturaleza pública hacen parte de la administración central o descentralizada de los departamentos o municipios.

En consecuencia, una institución educativa no puede ser equiparada como una entidad descentralizada ya que la norma de aplicación es diferente, así mismo en su objeto o funciones son disímiles.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link [/eva/es/gestor-normativo](#) podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Adriana Sánchez

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-10 15:44:24*