



Concepto Sala de Consulta C.E. 792 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación No

ADMINISTRACION PUBLICA - Ambito / PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA / ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA / SUPRESION DE TRAMITES - Aplicación

Las regulaciones contenidas en el Capítulo I del Decreto 2150 de 1995, bajo el título de "actuaciones generales" son aplicables a las actuaciones desarrolladas por las autoridades administrativas, entendidas en su sentido orgánico (rama ejecutiva o administrativa); pero también a la gestión de todos los servidores públicos en general cuando los actos que ejecuten sean de naturaleza administrativa, sin importar a cuál rama del Estado pertenecen. Los organismos de control establecidos por la Constitución Política, como son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en su actividad propia que le señala la Constitución y las leyes son autónomas e independientes, de acuerdo con los términos previstos en la misma Carta; pero cuando ejecutan cierto tipo de actos administrativos participan de la actividad propia de la Administración Pública. El Decreto 2150 de 1995 es aplicable a toda la actividad concerniente a la Administración Pública, entendida en un sentido material u objetivo, esto es, a todos los organismos que realicen actos propiamente administrativos. Estos organismos constituyen la Administración Pública en sus niveles nacional, departamental, distrital o municipal, con inclusión de los organismos autónomos independientes ya mencionados, salvo las excepciones previstas en los artículos 45 y 150 del Decreto 2150 de 1995.

NOTA DE RELATORIA: El concepto hace un estudio doctrinal de la expresión "Administración Pública" desde el punto de vista material, orgánico, residual y su consagración en la Constitución de 1991.

Autorizada su publicación el 14 de marzo de 1996.

Consejero Ponente: Doctor Roberto Suárez Franco.

Santa Fe de Bogotá, D. C., marzo ocho (8) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 792.

Referencia: Alcance del concepto "Administración Pública". Ambito de cobertura del Decreto 2150 de 1995.

El señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, eleva a la Sala una consulta "relacionada con la definición y alcance del concepto de Administración Pública, teniendo en cuenta algunos conceptos constitucionales, a fin de precisar claramente el ámbito de cobertura del Decreto 2150 de diciembre 5 de 1995, "por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública".

Luego de transcribir parcialmente algunas disposiciones constitucionales que se refieren a la "Administración Pública", pregunta lo siguiente:

"Primero. A la luz de la Constitución Nacional ¿qué se entiende por Administración Pública?

Segundo. ¿La Administración Pública constituye un concepto genérico, que abarca la Rama Ejecutiva exclusivamente en sus órdenes nacional, departamental, municipal y distrital?

Tercero. Los organismos de control establecidos por la Constitución Nacional, verbi gratia Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, ¿forman parte de la Administración Pública?

Cuarto. Teniendo en cuenta los conceptos de Administración Pública en sentido material y en sentido orgánico, del derecho administrativo moderno, y de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional especialmente en su artículo 113, ¿la estructura del Estado colombiano comprende las tres Ramas del Poder Público, los organismos de control y la Organización Electoral colombiana?

Quinto. ¿Qué niveles se consideran como decisarios dentro de la Administración Pública?

Sexto. Con fundamento en todo lo anterior, ¿a qué organismos o entidades les sería aplicable el Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995?"

I. FUNDAMENTOS

1. De orden constitucional

La Constitución Nacional trae el término Administración Pública en las siguientes disposiciones:

"Artículo 40. 7. ... Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisarios de la Administración Pública.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

Artículo 135, numeral 6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla con los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración Pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine."

2. De orden legal

La Ley 190 de 1995, "por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa", en el artículo 83 revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir "normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública".

Al efecto, el Gobierno Nacional expidió el 5 de diciembre de 1995 el Decreto 2150, por el cual "se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

El Capítulo I del Título I, regula lo relacionado con las "actuaciones generales", refiriéndose en las siguientes disposiciones a la Administración Pública:

"Artículo 1º. Supresión de autenticaciones y reconocimientos. A las entidades que integran la Administración Pública les está prohibido exigir documentos originales autenticados o reconocidos notarial o judicialmente.

Artículo 2º. Horarios extendidos de atención al público. En adición a sus jornadas habituales, las entidades de la Administración Pública deberán poner en funcionamiento horarios extendidos de atención al público, no coincidentes con la jornada laboral común, para que la ciudadanía pueda cumplir sus obligaciones y adelantar los trámites frente a las mismas.

Artículo 4º. Cancelación de obligaciones en favor del Estado. La cancelación de obligaciones dinerarias en favor de las entidades de la Administración Pública, podrá realizarse a través de cualquier medio de pago, incluyendo las transferencias electrónicas de fondos, abono en cuenta y sistemas de crédito mediante la utilización de tarjetas.

Artículo 7º. Cuentas únicas. Con el objeto de poder hacer efectivo el pago de las obligaciones de los particulares para con las entidades de la Administración Pública, éstas abrirán cuentas únicas nacionales en los establecimientos financieros autorizados por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 8º. Prohibición de la exigencia de la comparecencia personal. Prohíbase la exigencia de comparecencia personal para hacer pagos ante las entidades de la Administración Pública.

Artículo 10. Prohibición de declaraciones extrajuicio. En las actuaciones administrativas, suprímanse como requisito las declaraciones extrajuicio para el reconocimiento de un derecho particular y concreto. Para estos efectos, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual tendrá los mismos efectos y consecuencias de la declaración extrajuicio.

Artículo 11. Supresión de sellos. En el desarrollo de las actuaciones de la Administración Pública, intervengan o no los particulares, queda prohibido el uso de sellos, cualquiera sea la modalidad o técnica utilizada, en el otorgamiento o trámite de documentos, distintos de los títulos valores...

Artículo 12. Firma mecánica. Los jefes de las entidades que integran la Administración Pública podrán hacer uso, bajo su responsabilidad, de la firma que procede de algún medio mecánico, en tratándose de firmas masivas. En tal caso, previamente mediante acto administrativo de carácter general deberá informar sobre el particular y sobre las características del medio mecánico.

Artículo 15. Prohibición de paz y salvos internos. En las actuaciones administrativas queda prohibida la exigencia de cualquier tipo de paz y salvo interno.

Artículo 16. Solicitud oficiosa por parte de las entidades públicas. Cuando las entidades de la Administración Pública requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición ciudadana que obre en otra entidad pública, procederán a solicitar oficialmente a la entidad el envío de dicha información.

Parágrafo. Las entidades de la Administración Pública a las que se les solicite información darán prioridad a la atención de dichas peticiones, las resolverán en un término no mayor a diez (10) días y deberán establecer sistemas telemáticos compatibles que permitan integrar y compartir la información.

Artículo 17. Antecedentes judiciales o de policía, disciplinarios y profesionales. Cuando las entidades de la Administración Pública requieran de la presentación de los antecedentes judiciales o de policía, disciplinarios o profesionales acerca de un ciudadano en particular, deberán, previa autorización escrita del mismo, solicitarlos directamente a la entidad correspondiente. Para este efecto, el interesado deberá cancelar los derechos pertinentes si es del caso.

Artículo 18. Prohibición de retener documentos de identidad. Ninguna autoridad de la Administración Pública podrá retener la tarjeta de identidad, la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte. Si se exige la identificación de una persona, ella cumplirá la obligación mediante la exhibición del citado documento. Queda prohibido retenerlos para ingresar a cualquier dependencia pública o privada.

Artículo 24. Formularios oficiales. Los particulares podrán presentar la información solicitada por la Administración Pública en formularios oficiales, mediante cualquier documento que respete integralmente la estructura de los formatos definidos por la autoridad o mediante fotocopia del original.

Artículo 25. Utilización del correo para el envío de información. Las entidades de la Administración Pública deberán facilitar la recepción y envío de documentos o solicitudes y sus respectivas respuestas por medio de correo certificado. En ningún caso se podrán inadmitir las solicitudes o informes enviados por personas naturales o jurídicas que se hayan recepcionado por correo certificado a través de la Administración Postal Nacional, salvo que los códigos exijan su presentación personal...

Artículo 26. Utilización de sistemas electrónicos de archivo y transmisión de datos. Las entidades de la Administración Pública deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración...

Artículo 27. Avalúo de bienes inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

Artículo 29. Expedición de actos y comunicaciones de las entidades públicas. Todos los actos administrativos a través de los cuales se exprese la Administración Pública por escrito, deberán adelantarse en original y un máximo de dos copias. Una de éstas deberá ser enviada para su conservación y consulta, al archivo central de la entidad.

Artículo 33. Prohibición de presentaciones personales. Prohíbase la exigencia de la presentación personal en las actuaciones frente a la Administración Pública, salvo aquellas exigidas taxativamente en los códigos.

Artículo 34. Prohibición de exigencia de pagos anteriores. En relación con los pagos que deben efectuarse frente a la Administración Pública prohíbase la exigencia del comprobante de pagos hechos con anterioridad como condición para aceptar un nuevo pago."

II. CONSIDERACIONES

El análisis de los temas propuestos en la consulta se hará en tres partes y de la siguiente manera:

En la primera parte se intentará una precisión conceptual sobre Administración Pública; en la segunda, se tratará sobre las proyecciones del concepto dado frente a las normas constitucionales vigentes en nuestro país y, en la tercera, se procurará concretar lo expuesto y analizado al Decreto 2150 de 1995.

1. Noción de Administración Pública

1.1. En el lenguaje corriente el término administración designa la actividad o gestión de un asunto; también el órgano u órganos encargados de realizar esa actividad.

Etimológicamente y según la tesis más corriente, el término administración proviene de la integración de dos palabras latinas: "ad" y "ministrare" que significan "servir a"; según otros dicho término resulta de la contracción "ad manus trahere", que designa "un manejo" o "gestión".

En cuanto al término vulgar, la palabra administrar es equivalente a gobernar, regir o cuidar. El administrador es en la mayoría de los casos quien cuida bienes ajenos, sentido que es aplicable a la Administración Pública, por cuanto gestiona bienes o intereses ajenos: los de la comunidad política a la que el órgano administrativo está en la obligación de servir.

Significó inicialmente el término Administración Pública, la actividad estatal que ejecuta la ley. Hoy en día su mayor dificultad radica en precisar su alcance de tal manera comprensivo que abarque toda la actividad del Estado desarrollada a través de sus distintas ramas y organismos.

1.2. Para tratar de solucionar el problema, la jurisprudencia y la doctrina han abocado su estudio desde dos puntos de vista: uno material u objetivo y otro orgánico o subjetivo.

1.2.1. La administración pública desde el punto de vista material u objetivo

En este sentido comprende toda la actividad o gestión ejercida por los órganos del Estado. De consiguiente, el término Administración Pública involucra las funciones administrativas que ejerzan los distintos organismos del Estado.

"La concepción material u objetiva considera a la administración teniendo en cuenta la naturaleza jurídica interna de la actividad desarrollada, con total prescindencia del órgano y del agente productor del acto o de la actividad. En ese orden de ideas, de acuerdo con este criterio, puede haber actividad 'administrativa', stricto sensu, no solo en la que desarrolle o despliegue el Órgano Ejecutivo, que es a quien normalmente y preferentemente le están asignadas dichas funciones, sino también en la que, al margen de las suyas específicas, realicen los órganos legislativos y judicial" (Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo, pág. 73).

1.2.2. La administración desde el punto de vista orgánico o subjetivo

Bajo esta prospectiva la Administración Pública está relacionada con el órgano u órganos encargados de realizar funciones administrativas.

Partiendo de la tridivisión de los poderes del Estado preconizada por Montesquieu, a cada una de las ramas del poder público le fueron asignadas determinadas funciones, de tal manera que la función legislativa debía ser ejercida exclusivamente por el poder legislativo, la función administrativa por el ejecutivo y la jurisdiccional por los jueces y magistrados.

En tal sentido, a la administración se le identificó con la Rama Ejecutiva del Poder Público, lo que motivó su denominación de administrativa. Consecuencialmente y bajo esta aplicación la función administrativa se circunscribió con exclusividad a la rama ejecutiva; a los actos de administración que desarrollaban los órganos del poder legislativo y del poder judicial se les consideraba como legislativos y judiciales.

1.2.3. En este orden de ideas, a fines del siglo XIX se llegó a considerar desde un punto de vista subjetivo u orgánico que: la administración era un complejo orgánico que se comprendía dentro del marco del poder ejecutivo; que su misión era la de ejecutar la ley; que existía identidad entre administración y el órgano ejecutivo "ya que aquella es igual a este, menos gobierno" (Manuel María Díez. Derecho Administrativo, pág. 102). Con fundamento en esta concepción la doctrina y la jurisprudencia acogieron la teoría residual de la Administración Pública consistente en que esta resulta de sustraerle al ámbito de la actividad del Estado todo lo concerniente con las actividades legislativa y jurisdiccional; lo que

queda, es decir lo residual, equivale a la actividad propia de la Administración Pública. Esta posición no resiste detenido análisis; en efecto, no solo el ejecutivo expide actos administrativos típicos de la Administración Pública "sino que existen otros que tienen un contenido evidentemente legislativo, como los reglamentos, por ejemplo, y, en ciertas oportunidades y como consecuencia de la legislación positiva vigente, el poder ejecutivo puede realizar actos con contenido jurisdiccional" (op. cit., pág. 103).

Se tiene entonces y según lo expuesto que la actividad del poder ejecutivo no se circunscribe a una simple ejecución de la ley; son muchas las situaciones en las que profiere actos que, desde el punto de vista material, pueden calificarse como propios de la función legislativa o judicial como ocurre cuando decide sobre la titularidad de los derechos y la imposición de obligaciones por controversias entre particulares o cuando ejerce la potestad reglamentaria; estos actos serían formalmente administrativos, por cuanto provienen del órgano ejecutivo del Estado, pero su contenido material es de naturaleza jurisdiccional o legislativa dada su naturaleza.

Sobre este aspecto relacionado con la administración y en el derecho francés, el tratadista George Vedel ha sostenido: "La administración no constituye la única tarea del ejecutivo, pero la administración es tarea exclusiva del ejecutivo".

Aunque en la realidad y tal como el mismo autor lo reconoce, al ejecutivo pueden corresponderle otras actividades que necesariamente no participen de la naturaleza administrativa, como las referidas a las relaciones internacionales entre el Gobierno y el parlamento y las de dirección de los asuntos exteriores; reconoce que algunas de las actividades del parlamento o de los tribunales judiciales pueden tener carácter administrativo como las que tienen por finalidad el mantenimiento del orden público, o el funcionamiento de los servicios públicos. A pesar de ello agrega que una actividad o un acto jurídico no podrá ser calificado como administrativo, sino en tanto estuviere relacionado con una actividad del ejecutivo; lo que desde el punto de vista puramente lógico pudiera ser criticable, agrega el citado autor, "resultaba intachable en cuanto expresión del derecho positivo francés, ya que este se ha formado y desarrollado a partir de la noción de poder ejecutivo y de la separación de las autoridades administrativas y judiciales, principio que tiende a la protección del poder ejecutivo" (George Vedel. Derecho Administrativo. Biblioteca Jurídica Aguilar, páginas 14 - 15).

1.2.4. En síntesis, de acuerdo con lo sostenido por algunos autores, el concepto de Administración Pública desde un punto de vista subjetivo, se definiría como aquella parte de la actividad administrativa que desarrolla el poder ejecutivo. Esta apreciación conceptual de administración, entendiéndola como función propia y exclusiva de la rama, la ejecutiva, no ha sido admitida en las últimas décadas por cuanto se ha considerado que, si bien a la administración desde un punto de vista orgánico o subjetivo le están asignadas funciones típicamente administrativas, no es menos cierto que en ocasiones tales funciones sean desempeñadas por las ramas legislativa y judicial.

1.2.5. A mediados del siglo XIX, la aceptación del Estado como persona jurídica ha conducido a que los poderes públicos que de él emanen sean considerados como una expresión orgánica de aquél.

"La administración hasta aquí identificada con uno de los poderes orgánicos e individualizados del Estado, el poder ejecutivo, pasa a ser considerada entonces como una función del Estado - persona". (Eduardo García de Enterría y Tomás Hernández. Curso de Derecho Administrativo I, Civitas, pág. 26).

Desde esta perspectiva se tiene que el Estado es "una persona jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales será, precisamente, la de administrar" (op. cit., pág. 26).

En tal sentido, el tratadista Marienhoff señala:

"La administración resulta caracterizada con base en la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto. Se prescinde, pues, del 'autor' del acto; solo se tiene en cuenta el 'acto' en sí mismo... Puede, entonces, haber 'administración' no solo en la actividad del ejecutivo, sino también en parte de la actividad del órgano legislativo o de la organización judicial" (Miguel S. Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I Buenos Aires, págs. 40 y 41).

Se concluye que la función administrativa puede tener su origen en cualquiera de los órganos del Estado (legislativo, judicial y ejecutivo); lo que define, entonces, su naturaleza es la actividad desarrollada sin importar el órgano que la genera, porque "lo que ha de definir una institución es la 'substancia' de la misma, no la 'forma' ni el 'autor' de los actos respectivos: la forma y el autor solo constituyen elementos contingentes" (op. cit., pág. 78).

1.2.6. Para el tratadista francés León Duguit, la diferenciación de las funciones del Estado resulta del "contenido" de los actos, independientes del órgano que lo expida, porque desde el punto de vista material su substancia no se altera sin importar cuál sea su autor. Así, integran la función administrativa los actos condición y los actos subjetivos cualesquiera sea el órgano o agentes de que emane. Los actos - regla conformarían la función legislativa (op. cit., pág. 46).

1.2.7. Para el tratadista García de Enterría citado, a la Administración Pública, objeto del derecho administrativo, no puede encasillársela en una función objetiva o material, porque la movilidad propia de la administración desborda el intento de perfilarla en cualquiera de estos conceptos. La función y actividades desarrolladas por la administración son contingentes e históricamente variables y dependen esencialmente de la demanda social; a su vez, las técnicas formales de administración varían circunstancialmente.

1.2.8. En conclusión, de acuerdo con la doctrina más aceptada en la actualidad, el ejercicio de la función administrativa no corresponde de manera privativa a una rama del poder, aunque primordialmente sea ejercida por la rama ejecutiva. El contenido del acto es el punto de referencia fundamental que permite determinar si se actúa en ejercicio de la función administrativa o no.

2. El concepto de Administración Pública en nuestra Constitución Política

2.1. En nuestra Constitución, puede apreciarse que no existe una concepción integral sobre lo que es la Administración Pública; expresado de otra manera, los conceptos de administración en su sentido orgánico o subjetivo y material u objetivo, son divergentes; en efecto, no existe correspondencia absoluta entre las ramas y organismos del poder público que constituyen la organización del Estado y el tipo de función que cada una de estas desempeña.

En la estructura del Estado, la Constitución Nacional conserva el esquema de la división del poder público; a su vez sienta el principio de "colaboración armónica"; pero todo sin perjuicio de la función propia que desarrolla cada una de las ramas del poder; a cada una de estas ramas le asigna su función primordial, pero ello no quiere decir que no puedan participar de funciones de otras ramas del Estado. Será entonces el contenido o materia del acto u actividad el que determine su naturaleza.

El artículo 55 de la Constitución de 1886 consagraba la separación orgánica de las funciones estatales pero salvando su colaboración armónica; prescribía la norma: "El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

La Constitución de 1991, en su artículo 113, al definir la estructura del Estado mantiene la división del poder público en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial; no obstante agrega que para el cumplimiento de las demás funciones del Estado existen "otros órganos autónomos e independientes", que son aquellos que ejercen las funciones de control (Ministerio Público y Contralorías) y la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría).

En el inciso 3º del mismo artículo prevé la separación de funciones entre los diversos órganos del Estado aunque reitera su colaboración, en los siguientes términos: "Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

2.2. La interrelación funcional entre las ramas del poder público la precisa la Carta, entre otros, en el artículo 116 al prescribir que el Congreso "ejercerá determinadas funciones judiciales", las que luego precisa en el artículo 174 "función judicial del Senado" y en el artículo 178 - 3 - 4 sobre la atribución de la Cámara de Representantes para acusar ante el Senado a altos funcionarios del Estado.

En este mismo orden de ideas, en el inciso 3º del mismo artículo 116, se señala que "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas".

Agrega el inciso final del mismo artículo que los particulares, en ciertos casos, pueden ser investidos transitoriamente de la función de administración de justicia.

2.3. Ahora bien, en cuanto a la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público, denominada también rama administrativa, dispone el artículo 115 de la Constitución que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, el Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa; en el inciso final se agrega que: "Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva".

La misma Constitución, en el artículo 150 - 7, defiere a la ley la determinación de la estructura de la administración en el orden nacional.

El Decreto Extraordinario 1050 de 1968 integró la Rama Ejecutiva del Poder Público, en lo nacional, con los siguientes órganos: a) Presidencia de la República; b) Ministerios y Departamentos Administrativos; c) Superintendencias, y d) Establecimientos Públicos.

En el orden departamental, forman parte de la Rama Ejecutiva aquellos organismos que enumera el artículo 115 de la Carta, como son las gobernaciones, alcaldías, las superintendencias y las empresas industriales o comerciales del Estado.

III. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DECRETO 2150 DE 1995

1. Del análisis del Decreto 2150 de 1995, dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 190 de 1995, se llega a la conclusión de que la supresión y reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, no se circumscribe al órgano ejecutivo del poder público sino que también se comprenden todas las actuaciones de índole administrativa que desarrollan organismos estatales pertinentes a otras ramas del poder.

Se expresa en los considerandos del decreto citado, que la voluntad del Gobierno, "en cumplimiento de los fines esenciales del Estado", tuvo en cuenta como objetivo primordial "promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución mediante la eliminación de toda regulación, trámite o requisito que dificulte el ejercicio de las libertades ciudadanas".

Más aún; la intención del legislador al expedir la Ley 190 de 1995, conocida como Estatuto Anticorrupción y que como se dijo fue el fundamento del decreto citado, consistió en lograr "la transparencia de la gestión pública a partir de la activa participación de una ciudadanía que recibe nuevos instrumentos en la búsqueda de ese objetivo".

Entonces, si lo que se pretendió por el legislador, representado en este caso por el Gobierno fue garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, eliminando todos aquellos procedimientos que entrabaran el ejercicio de las libertades ciudadanas, el concepto de administración pública, para efecto de la aplicación del Decreto 2150 de 1995, ha de comprender no solo a la Rama Ejecutiva del Poder Público sino a las otras ramas como también a los restantes organismos del Estado.

Como se sostuvo en su oportunidad el concepto de administración como función pública, implica la asignación de competencias mediante actos jurídicos de carácter general; en tal orden de ideas, la ley puede otorgar funciones administrativas a servidores públicos que sin pertenecer a la rama ejecutiva o administrativa, desarrollos este tipo de actividades, por razón de las funciones que le han sido asignadas.

Un Estado social de derecho como es el nuestro por mandato constitucional, debe prestar sus servicios con un máximo de eficacia y moralidad; y es precisamente la efectividad del derecho uno de los fines del Estado consagrado en el artículo 2º de la Carta.

En este sentido, los principios de moralidad y eficacia previstos en el artículo 209 de la misma Carta para la gestión administrativa, son por su contenido, extendibles a toda la actividad estatal.

En consecuencia, las regulaciones contenidas en el Capítulo I del Decreto 2150 de 1995, bajo el título de "actuaciones generales", son aplicables a las actuaciones desarrolladas por las autoridades administrativas, entendidas en su sentido orgánico (rama ejecutiva o administrativa); pero también a la gestión de todos los servidores públicos en general cuando los actos que ejecuten sean de naturaleza administrativa, sin importar a cuál rama del Estado pertenezcan.

Desde luego, la aplicación del Decreto 2150 de 1995, no podrá extenderse a aquellas actividades que formen parte de la Administración Pública cuando el mismo estatuto u otros análogos las consideren como excepciones en su aplicación (artículo 45 del Decreto 2150 de 1995) o se hallen sometidos a regulaciones, trámites o procedimientos que se encuentren consagrados en códigos o leyes orgánicas o estatutarias (artículo 150 ibidem).

IV. LA SALA RESPONDE:

1. Con fundamento en la normatividad jurídica pertinente contenida en la Constitución, y con particularidad en las disposiciones que integran el Capítulo I del Título V se puede llegar a establecer una concepción general de lo que debe entenderse por administración pública: En primer lugar se comprende a la actividad propia de la Rama Ejecutiva del Poder Público por cuanto es la que comúnmente actúa por actos administrativos. Pero como tal rama realiza en determinadas circunstancias y bajos ciertos respetos actos que vienen a constituir parte de la actividad propia de las ramas legislativa o jurisdiccional, casos en los cuales sus actos no son propiamente administrativos.

Se tiene entonces que en ciertos casos tendrá que analizarse la naturaleza misma del acto para precisar si es propio del ámbito de la Administración Pública. Algo semejante ocurre con las actividades de otras ramas del poder: la rama legislativa por regla general adelanta su actividad a través de actos legislativos y la judicial valiéndose de actos de carácter jurisdiccional pero ello no es excluyente. En efecto, una y otra de estas dos ramas pueden ejecutar actos que participen de la naturaleza de administrativos que pertenezcan al ámbito de Administración Pública.

En síntesis, es la naturaleza del acto lo que viene a determinar si es o no propio de la Administración Pública.

2. El término "administración pública" responde a un concepto genérico más que específico y conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta consulta y de la respuesta anterior. Como se afirmó abarca fundamentalmente, mas no exclusivamente, a la rama ejecutiva en sus órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

Pero también participan de ella las otras ramas y organismos del Estado cuando ejecutan actos que por su naturaleza son administrativos.

3. Los organismos de control establecidos por la Constitución Política, como son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en su actividad propia que les señalan la Constitución y las leyes son autónomas e independientes de acuerdo con los términos previstos en la misma Carta; pero cuando ejecutan cierto tipo de actos administrativos participan de la actividad propia de la Administración Pública.

4. Teniendo en cuenta los conceptos de Administración Pública en sentido material u objetivo y en sentido orgánico o subjetivo y de acuerdo con lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Nacional, que forma parte del Capítulo I sobre "Estructura del Estado" el cual a su vez es parte del Título V sobre "Organización del Estado", la estructura del Estado colombiano la conforman las tres ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial; pero además existen otros organismos que, aunque autónomos e independientes de las ramas del Estado, forman parte de su estructura para atender las funciones que les han sido asignadas por la Constitución y las leyes. Estos organismos a nivel nacional son el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Organización Electoral.

5. Para responder a la pregunta sobre qué niveles se consideran como decisarios dentro de la Administración Pública, se remite la Sala a lo expuesto en consulta anterior, en donde se definió el concepto de autoridad:

"b. Los cargos con autoridad administrativa son todos los que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisarios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la República, contralores departamentales y municipales; Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral y Registrador del Estado Civil" (Rad. 413 nov. 5 / 91).

6. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Decreto 2150 de 5 de diciembre de 1995, es aplicable a toda actividad concerniente a la Administración Pública, entendida en un sentido material u objetivo, esto es, a todos los organismos que realicen actos propiamente administrativos. Estos organismos constituyen la Administración Pública en sus niveles nacional, departamental, distrital o municipal, con inclusión de los organismos autónomos e independientes ya mencionados, salvo las excepciones previstas en los artículo 45 y 150 del Decreto 2150 de 1995.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2026-01-10 05:47:02