



Función Pública

Concepto 163531 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública

20156000163531

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000163531

Fecha: 25/09/2015 04:28:46 p.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEOS.- ¿Cuál es la naturaleza del empleo de jefe de control interno en las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR? RAD.- 2015206015307-2 del 20 de Agosto de 2015.

En atención a su escrito de la referencia, me permito dar respuesta a la misma a partir del estudio del siguiente planteamiento jurídico.

PLANTEAMIENTO JURÍDICO

¿Cuál es la naturaleza del empleo de jefe de control interno en las Corporaciones Autónomas Regionales CAR? ¿Es viable modificar el nominador del jefe de control interno en las CAR, atendiendo las propuestas del proyecto de ley que cursa en el Congreso de la Republica, donde se modificaría la Ley 87 de 1993?

FUENTES FORMALES Y ANÁLISIS

Con el fin de atender su planteamiento jurídico, es preciso tener en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 1993, la Ley 1474 de 2011, la Ley 489 de 1998, el artículo 157 de la Constitución Política; así como sentencias de la Corte Constitucional pertinentes al tema objeto de su consulta.

1.- Respecto de la naturaleza del empleo del jefe de control interno, la Ley 87 de 1993, señala:

“ARTÍCULO 11º.- Designación del jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. El asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces será un funcionario del libre nombramiento y remoción, designado por el representante legal o máximo directivo del organismo respectivo, según sea su competencia y de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad. Reglamentado por el

Decreto 1826 de 1994.

PARÁGRAFO 1º.- Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional o tecnológica en áreas relacionadas con las actividades objeto del control interno. (...)"

La anterior norma fue modificada por el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 para las entidades de la Rama Ejecutiva del Nivel Nacional.

Ahora bien, con el fin de determinar la aplicación de la Ley 1474 de 2011 a las corporaciones autónomas regionales, corresponde referirnos a la conformación de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, es necesario acudir a la Ley 489 de 1998, la cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 38º.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a) La Presidencia de la República;

b) La Vicepresidencia de la República;

c) Los Consejos Superiores de la administración;

d) Los ministerios y departamentos administrativos;

e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARÁGRAFO 1º. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

PARÁGRAFO 2º.- A demás de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.”

“ARTÍCULO 40º.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.”

Sobre la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Corte Constitucional mediante el Auto 047 de fecha 3 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, hizo el siguiente análisis:

“Recuérdese que hasta hace poco tiempo existió, al interior de esta Corporación, una divergencia de criterios en torno al tema de la naturaleza jurídica de las CAR pues existían pronunciamientos en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. A esa situación se hizo referencia en el auto 089A de 2009 en los siguientes términos:

“(…) en algunas oportunidades, [la Corte Constitucional] ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7)¹, (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central² y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial³. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional (…)

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios⁴, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló: La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias. Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho”⁵ (subrayado fuera del texto original).

En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corporación decidió, en el auto 089A de 2009, unificar su posición acogiendo la primera de las opciones descritas “por ser la que más se ajusta al texto constitucional (…)[ya que] no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional” (subrayado fuera del texto original).

Desde entonces se entendió que las acciones de tutelas dirigidas contra las CAR deben ser repartidas a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura pues el numeral 1 del artículo 1 del decreto 1382 de 2000 indica que así

debe suceder con las autoridades públicas del orden nacional.

8.- Tiempo después de la expedición del auto 089A de 2009, se emitió el auto 124 de 2009. Como ya se explicó, en ésta providencia la Sala Plena reafirmó que el decreto 1382 de 2000 no determina la competencia en materia de tutela sino que establece reglas de reparto razón por la cual una equivocación en su aplicación no autoriza al juez a declararse incompetente para conocer del amparo. En concordancia con ello se indicó que cada vez que ello sucediera se revocaría de decisión judicial de incompetencia y se remitiría el expediente a la autoridad judicial a quien se repartió en primer lugar con el fin de que decidiera de forma inmediata, sin necesidad de determinar si en efecto se presentó o no un error en el reparto del mismo.

Esto significa, en el caso de las acciones de amparo interpuestas contra las CAR, que ellas deben ser repartidas a Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura según los criterios del decreto 1382 de 2000 al ser entidades públicas del orden nacional, pero que si no sucede así el juez de tutela no está autorizado a declarar su incompetencia y, si lo hace, la autoridad judicial encargada de desatar el supuesto conflicto de competencia debe proceder a remitirle el expediente para que decida inmediatamente.

9.- Ahora bien, el auto 124 de 2009 permitió, como *excepción* a la regla general descrita, que el juez encargado de resolver el supuesto conflicto de competencia pudiera devolver el escrito de tutela a la autoridad judicial a la cual le corresponde según el decreto 1382 de 2000, y no a la que se le repartió en un primer momento, *“en el caso de una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000”*. Esta Corte, en el auto 198 de 2009, remitió la acción de tutela interpuesta contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y no al Juzgado Civil del Circuito de Funza y se dijo allí que *“se observa una asignación caprichosa de la acción, que conduce al desconocimiento tanto del precedente constitucional relacionado con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, como de las reglas contenidas en el decreto 1382 de 2000; en virtud de lo anterior, esta Sala considera necesario ordenar la devolución del expediente al funcionario que debió tramitar desde un principio la acción de tutela presentada, es decir, al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca”*.

Frente a lo anterior, es preciso aclarar que la decisión aprobada por la Sala Plena en aquella oportunidad, consistente en devolver el expediente al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, no se fundamentó, en realidad, en que se presentara una *distribución caprichosa fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000* pues sólo hasta hace poco (auto 089A de 2009) esta Corte unificó su propio criterio en torno a la naturaleza jurídica de las CAR y el evento descrito sólo existiría si estuviera absolutamente clara la regla de reparto y, a pesar de ello, la oficina judicial decidiera desconocerla deliberadamente, como sucedería, por ejemplo, en el caso en el que se remitiera una acción de tutela contra la Corte Suprema de Justicia a una autoridad judicial diferente a ella misma. La razón para proceder en ese sentido fue la de ser consecuente con la postura adoptada en el auto 089A de 2009, según la cual la naturaleza jurídica de las CAR es la de entidad pública del orden nacional, y no dar, a este caso, un tratamiento distinto al que se ha ofrecido a casos similares en oportunidades anteriores.”

En los Autos anteriormente citados se señala que la Corte Constitucional ha sostenido en algunas oportunidades que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis porque:

- 1) No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7);
- 2) No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y
- 3) No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial.

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna.

Ante la disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena unificó su posición en este tema, señalando que no es posible

sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, se considera que dichas entidades son entidades públicas del orden nacional.

La naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales reconoce su carácter de personas jurídicas públicas del orden nacional, sin negar que gozan de un régimen de autonomía que tiene sustento en el principio constitucional de autonomía, por el cual se les confirió a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso los ambientales, en un ámbito de autonomía, sin adscripción o vinculación a otras entidades públicas.

De conformidad con el anterior análisis, es viable concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Ley 1474 de 2011, toda vez que no son entidades de la Rama Ejecutiva, al tenor de lo dispuesto en la Constitución, la Ley 489 de 1998 y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriormente referidos.

Por lo anterior, la denominación y la naturaleza de la vinculación del jefe de control interno de las Corporaciones Autónomas Regionales se sujetarán a lo contemplado en la Ley 87 de 1993; es decir, empleados de libre nombramiento y remoción designado por el representante legal o máximo directivo del organismo respectivo, según sea su competencia y de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad.

2.- Por otra parte, respecto de la posibilidad de modificar el nominador del jefe de control interno en las Corporaciones Autónomas Regionales, atendiendo proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República, me permito indicar lo siguiente:

La Constitución política señala que para que un proyecto se convierta en ley, deberá:

“ARTÍCULO 157.- Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
- 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”*

Respecto del carácter vinculante de los proyectos de ley, la Corte Constitucional mediante sentencia C- 957 de 1999, con ponencia del Dr. Álvaro Tafur Galvis, señaló:

“El principio de la publicidad se hace efectivo en materia legislativa, al disponer expresamente el artículo 157 de la Carta Política que “ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)”. Y agrega el artículo 165 ibídem que “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)”. Dentro del tema de la puesta en conocimiento de los actos legislativos y de las leyes, es necesario precisar que la expedición se refiere a la formulación de la materia y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador

En lo relativo a su vigencia, como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.

De acuerdo con lo anterior, un proyecto de ley tendrá carácter vinculante; es decir, se convierte en ley de la República y por ende de obligatorio cumplimiento, desde el momento de su promulgación y publicación en el Diario oficial, siempre que se cumplan los requisitos que establece el artículo 157 de la Constitución.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que no se considera procedente modificar el nominador del jefe de control interno de las Corporaciones Autónomas Regionales atendiendo proyectos de ley que cursan en el Congreso, en razón a que un proyecto de ley es una simple expectativa que no ha adquirido el carácter vinculante; lo que quiere decir, que para que un proyecto de ley sea de obligatorio cumplimiento, será necesario que cumpla con los requisitos de la artículo 157 de la Constitución Política arriba enunciados y su publicación en el Diario Oficial.

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

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON

Directora Jurídica

Harold Herreño/ JFCA/GCJ-601

600.4.8

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Sentencia C-578-99.

² Sentencias C-593-95, C-275-98 y C-578-99.

³ Sentencias C-593-95 y C-578-99.

⁴ Sentencia C-596 de 1998. Reiterada por las sentencias C-554 de 2007 y C-462 de 2008 y acogida por el Auto 281 de 2006.

⁵ Sentencia C-596 de 1998.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 17:00:56