



Función Pública

Concepto 294881 de 2017 Departamento Administrativo de la Función Pública

20176000294881

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20176000294881

Fecha: 06/12/2017 04:10:16 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ESTRUCTURA DEL ESTADO.- Diferencia entre entidad descentralizada e instituto descentralizado RAD.- 2017-900-028032-2 del 02 de noviembre de 2017.

En atención a la comunicación de la referencia, me permito manifestarle lo siguiente:

ANTECEDENTES

En la consulta se requiere aclarar si una entidad descentralizada es igual a un instituto descentralizado.

ANÁLISIS

Con el fin de absolver la consulta presentada se hace necesario analizar los siguientes aspectos:

El artículo 1 de la Constitución Política establece la organización territorial del estado Colombiano:

"Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, pero estructurado jerárquicamente mediante una descentralización administrativa, con el propósito de que las funciones de la administración central sean repartidas en los diferentes niveles de organización territorial, como son los departamentos y municipios.

Precisamente en desarrollo de este postulado, la norma Suprema autorizó en el artículo 210, la descentralización de la función administrativa por servicios, que indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”.

Facultad que igualmente concedió a los departamentos, según se expresa del numeral 7 del artículo 300, que establece:

“ARTÍCULO 300. <Artículo modificado por el artículo 2. del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta”.

Y a los municipios, a través del numeral 6 de la Carta que dispone:

“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”.

Ahora bien, la organización actual de la Rama Ejecutiva se encuentra desarrollada por la Ley 489 de 1998, que en su artículo 38 instaura la forma como se estructurada la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional:

“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 1.- 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 2.- 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”.

Conforme lo anterior, la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional está integrada por un sector central, al cual pertenece la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, los Consejos Superiores de Administración, los Ministerios y Departamentos Administrativos y las Superintendencias sin personería jurídica; y por un sector descentralizado conformado por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos, las sociedades públicas y de economía mixta y las demás entidades administrativas con personería jurídica que cree, organice y autorice la ley.

Sin embargo, tal y como se anunció inicialmente, estas entidades descentralizadas también pueden existir en el orden local, según mandato Constitucional, legal y jurisprudencial, de ahí que los departamentos y municipios también pueden crear establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, entre otros, al ser aplicables por analogía las disposiciones relativas a las entidades descentralizadas de carácter nacional enumeradas en precedencia.

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.

Ahora bien, el 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 cubre 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 públicas 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 inquiriere también por la explicación del término sector descentralizado que es sinónimo de entidades descentralizadas, según la manera como es utilizado por el parágrafo 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.

CONCLUSIÓN

Acorde con lo anterior, 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.

En consecuencia, los institutos descentralizados son una especie dentro del género del sector descentralizado, cuya denominación además puede corresponder con establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado y en general, cualquier otra entidad administrativa con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley, el reglamento o la ordenanza, según sea el caso.

De ahí que sea dable anotar que todos los institutos descentralizados son entidades descentralizadas, pero no todas las entidades descentralizadas adquieren la denominación de instituto.

En caso de que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados 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,

MONICA LILIANA HERRERA MEDINA

Asesora con funciones de la Dirección Jurídica

Daniela Castellanos/MLH/GCJ

11602.15

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:32:54