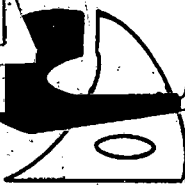


EE4-01231

E. J.



ARTA

ADMINISTRATIVA



MAYO  
JUNIO  
1973

CARMENZA ARANA DE RAMIREZ  
Jefe del Departamento Administrativo  
del Servicio Civil

JAIME GIRALDO ANGEL  
Secretario General

## CONTENIDO

1. Ley 2a. de 1973.
2. Decreto 792 de 3 de mayo de 1973
3. Sentencia de inexecutable del artículo 38 del Decreto Ley 3130 de 1968.
4. Salvamento de voto a la Sentencia de 13 de diciembre de 1972, sobre inexecutable del artículo 38 del Decreto Ley 3130 de 1968.
5. Circular del Departamento Administrativo del Servicio Civil en relación con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 13 de diciembre de 1972.

Una publicación técnica del Departamento Administrativo del Servicio Civil orientada hacia la administración científica de personal.

Licencia 1043 de noviembre de 1969 –  
Ministerio de Gobierno.

El archivo de nuestra “Carta Administrativa” le servirá para futuras consultas.  
Diríjase a la Carrera 6a. No. 12-64 Of.  
705 Teléfono: 34 00 37.

# SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD

DEL ARTICULO 38  
DEL DECRETO LEY 3130 DE 1968

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA PLENA

Magistrado Ponente:  
Doctor EUSTORGIO SARRIA

Bogotá, D. E., 13 de Diciembre de 1972

## I - PETICION:

1. El ciudadano JOSE A. PEDRAZA PICON, en escritos de 23 y 27 de Junio del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable el artículo 38 del Decreto Extraordinario 3130 de 26 de diciembre de 1968.

2. Admitida la demanda se ordenó traslado de ella al Procurador General de la Nación por el término legal de 30 días.

## II - DISPOSICIONES ACUSADAS:

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 3130 DE 1968

(DICIEMBRE 26)

“Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional”.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE  
COLOMBIA

en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967, y

## CONSIDERANDO:

Que para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento, y complementen los principios consignados en el Decreto 1050 de 1968,

## DECRETA:

### ARTICULO 38.

DEL ESTATUTO DEL PERSONAL: Las Juntas o Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto, elaborarán para aprobación del Gobierno el proyecto de estatuto de su personal en el que se determinen las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la Carrera Administrativa y los correspondientes procedimientos; lo

mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país". (Diario Oficial No. 32687 de 17 de enero de 1969).

2. El artículo siguiente, o sea el 39, prevé:  
"ARTICULO 39.

DE LAS NORMAS ACTUALES SOBRE PERSONAL. Las normas vigentes sobre las materias de que trata el artículo 38 del presente Decreto, continuarán rigiendo en cada organismo hasta la aprobación por el Gobierno de los proyectos a que se refiere el artículo anterior".

3. Para proferir el decreto No. 3130, el Presidente de la República invoca las facultades extraordinarias que le confiere la ley 65 de 1967, cuyo texto en lo pertinente, es el siguiente:

"LEY 65 DE 1967

(DICIEMBRE 28)

"Por la cual se reviste el Presidente de la República de Facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1o.

De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, re-

vístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

a. Fijar tiempos mínimos en cada grado de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar normas para modernizar el régimen de carrera de este personal;

b. Fijar los sueldos básicos, primas y bonificaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;

c. Modificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;

d. Reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República;

e. Reorganizar la administración fiscal con el objeto de capacitarla para evitar el fraude y cumplir en tiempo oportuno con sus funciones de liquidación y recaudación de los tributos y tasas nacionales, así como para resolver con prontitud las reclamaciones de los contribuyentes, también para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente;

f. Reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones, a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente ley;

g. Modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos, las condiciones que deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos dentro de las diferentes categorías, series y clases de empleos;

h. Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales;

i. Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

j. Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio”.

### III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION:

1. El actor señala como infringidos los artículos 76, ordinal 12 y 135 de la Constitución.

2. El concepto de la violación lo expresa, en esencia, en estos apartes del mencionado escrito de 27 de Junio:

a) ‘Dentro de este orden y del término de un año a que se contrae lo pro tēpore de la ley de autorización y que vencía el 27 de diciembre de 1968, hay que anotar que el artículo 38 del decreto 3130 de 1968 en cuanto autoprórroga este término a las Juntas Directivas de los establecimientos descentralizados y demás empresas oficiales, por un año más, para lo que específicamente señala dicha norma, hay que convenir que el Gobierno no podía rebasar el marco cronológico establecido por la Ley 65 de 1967, pues de hacerlo violaría mandatos constitucionales, como los violó en efecto. Lo anterior, porque desde el momento mismo en que las facultades termi-

naren, el ejecutivo quedaba privado —por propia iniciativa— para expedir decretos aprobatorios y en relación con las materias para las cuales había sido revestido de precisas facultades el Presidente de la República.

b) “El Gobierno en desarrollo temporal de la ley de autorizaciones recibió poder excepcional para que el Presidente de la República ejerciera capacidad legislativa extraordinaria en materia de fijación de escalas de remuneración, así como el régimen de prestaciones sociales, (literal i, artículo 1o. Ley 65 de 1967); para suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos administrativos nacionales y en los institutos y empresas oficiales y “acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas” administrativas o de la Administración, aceptando dentro de esta materia, la correspondiente a entidades descentralizadas de dicha Rama. Y, “para establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y señalamiento de asignaciones y prestaciones sociales de su personal y régimen del servicio”, literal j, ib).

c) “O sea, una materia que comprende los literales h) y j) del artículo 1o. de la Ley 65 de 1967, de ejercicio exclusivo extraordinario del Presidente de la República, según el tenor literal del artículo 76, numeral 12) de la Carta, y otra, que ejercida por el Presidente de la República, la autorizaba para “acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración”, dentro del término protēpore, expidiendo lo normativo de lo orgánico por cuyo poder investía por el fenómeno de la autonomía o descentralización de ciertas facultades a las Juntas Directivas de los establecimientos públicos.

d) “Eran pues, aspectos que el Gobierno tenía que tratar de manera diferente, en el ejercicio de tales facultades, mediante de-

cretos leyes o con fuerza de ley para regular lo orgánico del régimen de personal, sus remuneraciones y sus prestaciones sociales de los establecimientos públicos descentralizados y dentro del término de las facultades, con actos directos del Presidente de la República; y mediante autorizaciones a las Juntas Directivas, conforme el artículo 26 del decreto ley 1050 de 1968, para regular lo orgánico del funcionamiento, en razón del régimen descentralizado que se autorizaba dictar por la ley.

e) "No procedió así el Presidente de la República, con el régimen del artículo 38 del decreto 3130 de 1968, pues descentralizó en las Juntas o Consejos Directivos el régimen de personal de los institutos descentralizados, que al tenor de los literales j) y j) (sic), del artículo 1o. de la Ley 65 de 1967 eran de exclusiva competencia facultada del señor Presidente de la República, dentro del término de un año contado a partir del 28 de diciembre de 1967. Considero por ello que sobrepasó dicha facultad restricta, en cuanto la subdelega en las Juntas o Consejos Directivos de tales establecimientos públicos descentralizados y en cuanto autoriza un término igual al que la ley dió al Presidente de la República para que ejerciera dicha facultad".

#### IV — CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION:

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista No. 080 de 9 de agosto de 1972, solicita se "declare inexecutable el artículo 38 del decreto 3130 de 1968, objeto de la acusación".

2. Funda su concepto, entre otras razones, en las siguientes:

a) Ya se vio que la Constitución no asigna expresa y concretamente a la ley la regulación del régimen del personal de la administración descentralizada, con los detalles

previstos en el precepto legal acusado, que incluyen las condiciones para la creación, supresión y fusión de empleos, pues en esta materia se limita a darle una autorización general para expedir los estatutos básicos de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, con el alcance que quedó examinado y que se resume en que el legislador puede realizar directamente aquella regulación o bien atribuirse a cualquiera de los órganos de las entidades descentralizadas.

b) Esto último fue lo que hizo el legislador —en este caso el extraordinario, debidamente facultado por la Ley 65 de 1967 armonizada con los cánones pertinentes que hemos citado— mediante el artículo 38 acusado, incluido precisamente en el estatuto básico de aquellos organismos de la Administración descentralizada. (Decreto Ley 3130 de 1968).

c) Y si el legislador tenía capacidad constitucional para asignar tales funciones a las Juntas o Consejos Directivos, total o parcialmente, ha de entenderse que la tenía así mismo para someter su ejercicio a las modalidades que tuviera a bien, como la de señalar un límite en el tiempo para presentar a la consideración del Gobierno los proyectos de estatutos del personal, a que alude la norma impugnada.

d) Se infiere de lo expuesto que el término concedido a las Juntas o Consejos por este artículo 38 del Decreto 3130 no implica prórroga del señalado por la Ley 65 al Presidente para el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues los dos preceptos tienen diferentes fundamentos constitucionales y distinto alcance y contenido.

e) Con la asignación de funciones a las Juntas o Consejos de las entidades descentralizadas, el Presidente de la República ejerció las facultades extraordinarias de que lo investió en esta materia la Ley 65 de 1967 y lo hizo dentro del término en ésta, que venció el 28 de diciembre de 1968 (no

el 27 como afirma el actor), de conformidad con lo previsto en los artículos 118-8 y 76-12 de la Constitución.

f) En cambio, al proyectar así autorizados los estatutos del personal, los Consejos o Juntas no ejercen también facultades extraordinarias con fundamento en los mismos cánones, actualizados para el caso con la expedición de la Ley 65 de 1967, si no cumplen las funciones ordinarias que les asignó el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, para las cuales no rige el término señalado en la citada ley. Más aún: siendo estas funciones de carácter permanente, pues subsisten mientras el legislador no disponga otra cosa, pueden ser ejercidas en cualquier tiempo para proponer nuevos estatutos o modificaciones, sin que a ello obste el señalamiento del término de doce meses del artículo 38, al cual, creemos, no se le dio carácter preclusivo y tuvo simplemente, la finalidad de activar la preparación de los proyectos iniciales.

Algo análogo puede predicarse de la facultad asignada al Gobierno para aprobar los mismos estatutos, propuestos por las Juntas o Consejos.

g) Lo previsto en el artículo 76-12 de la Carta no implica una delegación de funciones del Congreso en el Presidente de la República, pues, cumplido el requisito de expedición de la Ley —especie de acto-condición—, el Presidente ejerce una atribución constitucional propia (artículo 118-8 ibid), aunque de carácter extraordinario y sujeta a limitaciones de materia y de tiempo fijadas en la misma ley de facultades.

h) Por esta razón y por otras ya expuestas, el artículo 38 acusado tampoco supone una subdelegación en las Juntas o Consejos de las entidades descentralizadas y no guarda relación alguna con la delegación de funciones presidenciales autorizada por la Carta”.

## V – CONSIDERACIONES:

### PRIMERA:

1. El ordinal 9o. del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

- a) La de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;
  - b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración nacional;
  - c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos.
- Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de “determinar la estructura de la administración nacional”, comporta las otras dos: la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales.

### SEGUNDA:

1. De igual modo, el ordinal 10o. del artículo 76 comprende tres atribuciones legislativas, independientes, a saber:

- a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales;
- b) Expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta;
- c) Dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

2. ESTATUTO BASICO, conforme a lo

previsto en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias, de la respectiva entidad.

#### TERCERA:

1. El constituyente al aceptar los ordinales 9o. y 10o. comentados, consideró y expresó que se trataba de atribuciones legislativas separadas, o como se ha dicho, independientes, y por consiguiente, tal modalidad debe producir los efectos jurídicos del caso.
2. Con este criterio, se debe valorar el contenido de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la ley 65 de 1967.

#### CUARTA:

1. El ejercicio de las atribuciones detalladas, normalmente corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del poder público. Por excepción, y mediante el sistema de las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República adquiere esa competencia legislativa, y los decretos que en su virtud expida, tienen la misma fuerza y producen los mismos efectos jurídicos de las leyes ordinarias.
2. Pero, se advierte: la Constitución sólo permite la concesión de las facultades extraordinarias, con los efectos dichos, al Presidente de la República; y por lo mismo, éste no puede, a su vez, traspasarlas, otorgarlas o concederlas a ninguna otra persona o entidad.

#### QUINTA:

1. El artículo 38 del Decreto 3130 de

1968, impugnado por el actor, entrega a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, la elaboración del estatuto de su personal, el cual comprende la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la carrera administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas y bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país.

2. Aprobado el estatuto por el Gobierno, éste adquiere plena vigencia y produce todos los efectos legales del caso.

3. En estas condiciones, aparecen tales juntas o consejos directivos ejerciendo atribuciones, que como se ha visto, corresponden, privativamente, al Congreso como legislador ordinario o al Presidente de la República como legislador extraordinario. Era éste, el que en desarrollo de las facultades extraordinarias que le otorgó la ley 65 de 1967, debía expedir el estatuto en cuestión, por lo menos con las normas esenciales referentes a todas y a cada una de las materias incluidas en el artículo 38 del decreto 3130. Como lo dispone el ordinal j) del artículo 1o. de la Ley 65 de 1967, que dice:

“j. Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio”.

#### SEXTA:

1. De otra parte, en el fondo de este problema, de modo especial, se contempla una



prórroga indirecta del plazo señalado en la ley 65 de 1967 para el ejercicio de las facultades, ya que la norma impugnada crea un nuevo de doce meses para la elaboración de los estatutos; y luego, dispone la aprobación de ellos por el Gobierno, sin término alguno.

2. Tal procedimiento, igualmente, no se aviene con el ordenamiento de la Carta; por el contrario, lo infringe, llegando al extremo de convertir a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en cuerpos legislativos, permanentes, sobre materias reservadas por la Constitución al Congreso.

#### SEPTIMA:

1. De lo expuesto fluye la conclusión lógica de que la norma acusada es adversa al régimen institucional. Concretamente, viola los artículos 118-8; 76-9; 10 y 12; 55 y 2 de la Constitución. Se configura por tanto un abuso de poder.

2. Así debe declararlo la Corte en la parte decisoria de esta providencia.

#### VI — FALLO:

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

Es inexecutable el artículo 38 del decreto extraordinario No. 3130 de 1968: (diciembre 26), "por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional".

Comuníquese a la Presidencia de la República y a los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Juan Benavides Patrón  
José Enrique Arboleda Valencia  
Aurelio Camacho Rueda  
Ernesto Cediell Angel  
José María Esguerra Samper  
Jorge Gaviria Salazar  
Germán Giraldo Zuluaga  
Alvaro Luna Gómez  
Luis Eduardo Mesa Velásquez  
Luis Carlos Pérez  
Julio Roncallo Acosta  
Luis Sarmiento Buitrago  
Mario Alario D'Filippo  
Humberto Barrera Domínguez  
Alejandro Córdoba Medina  
José Gabriel de la Vega  
Miguel Angel García  
Guillermo González Charry  
José Eduardo Gnecco C.  
Humberto Murcia Ballén  
Alfonso Peláez Ocampo  
Luis Enrique Romero Soto  
Eustorgio Sarria  
José María Velasco Guerrero

Heriberto Caicedo Méndez  
Secretario General

# SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA

Con toda consideración nos apartamos de la decisión tomada en este caso, por las siguientes razones:

1a. Los establecimientos públicos y empresas oficiales del Estado, son entes que contribuyen a integrar el sector descentralizado de la administración. Una característica que los identifica es la de su autonomía administrativa, siempre admitida por la doctrina y ahora expresamente reconocida por la Ley Colombiana en el literal b) del artículo 5o. y en el literal b) del artículo 6o. del Decreto 1050 de 1968. Esa autonomía, así reconocida, es el instrumento que les permite manejarse internamente, en unos casos, y dictar sus propios estatutos, con arreglo a bases generales dictadas por la Ley. Así resulte del literal b) del artículo 26 del mismo Decreto mencionado.

2a. Cuando el Decreto 3130 de 1968, que es apenas uno de los varios estatutos de la reforma administrativa que señala bases de funcionamiento para la organización descentralizada, dice en su único considerando que se trata de dictar normas generales que guíen la organización y funcionamiento de sus actividades y complementen los principios consignados sobre la materia en el Decreto 1050 precitado, "sin perjuicio de su autonomía", anuncia y admite que parte del supuesto ya establecido en norma vigente y no demandada ahora, a saber, qué establecimientos y empresas son idóneos para dictar sus estatutos. Es, además razonable, porque se conforma a su naturaleza, que los estatutos de un ente descentralizado no tengan la rigidez que caracteriza a la administración central, ya que se trata, en muchos casos, de entidades competitivas en la vida económica del país que deben disfru-

DE 13 DE DICIEMBRE DE 1972  
SOBRE INEXEQUIBILIDAD  
DEL ARTICULO 38  
DEL DECRETO LEY 3130  
DE 1968.

tar de agilidad para desempeñarse en ese campo.

3a. Atendiendo a estas consideraciones el artículo 38 del Decreto 3130, objeto de la demanda, en cuanto a empresas industriales y comerciales del estado, es apenas un trasunto de la autonomía que se viene mencionando. Porque fue en este caso el propio legislador extraordinario quien comenzó por reconocerla y por darle, a su nombre, facultad para dictar los estatutos respectivos; y continuó, por un camino lógico, autorizando a establecimientos y empresas para señalar el régimen de su personal, con aprobación del Gobierno. Es preciso recalcar que este régimen es cuestión enteramente distinta del estatuto orgánico mismo del establecimiento o empresa, que está constituido por bases generales que debe dar la ley. No pueden, pues, confundirse.

4a. En atribución del Presidente (120-21), crear, suprimir y fusionar empleos en los Ministerios, Departamentos Administrativos y sector subalterno del Ministerio Público y señalarles funciones, emolumentos y dotaciones, con sujeción a las leyes a que se refiere el artículo 76-9 de la Corte. Según este precepto, corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales. Es una labor coordinada y entrelazada que, sin embargo, se circunscribe a las entidades mencionadas y no a otras. Revestido el Presidente de facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública (no obstante

que la ley es anterior a la Reforma Constitucional), procedió en consecuencia en lo referente al sector descentralizado y puede decirse que se arregló en todo a lo que demandan los diferentes organismos que lo componen.

Debe observarse, por otra parte, que entre el ordinal 9o. y el 10o. del mismo artículo, hay una diferencia fundamental, consistente en que mientras el primero señala los organismos que integran la estructura de la administración y faculta al Congreso para señalarles las escalas de remuneración y el régimen de prestaciones sociales, el segundo se refiere a entidades descentralizadas como las Corporaciones Autónomas Regionales, las Sociedades de Economía Mixta y las Empresas Industriales o Comerciales del Estado, para efecto de expedir sus estatutos orgánicos, pero no para considerarlos incluidos dentro de la estructura de la Administración. No pueden, pues, confundirse las dos disposiciones ni en su alcance, ni en sus consecuencias.

En efecto: en el Decreto 1050 de julio de 1968 define y señala las características principales de los establecimientos públicos y empresas del estado, haciendo igual cosa con las empresas de economía mixta, que, como es sabido, no hacen parte de la administración, aunque en diverso grado y forma estén incluidas por ella (artículos 5, 6, 7 y 8) y define el sentido de la autonomía que se les reconoce. En el Decreto 3130 de 26 de diciembre del mismo año, desarrolla y fija más ampliamente sus bases y en el 3135 de 20 de diciembre del propio año, sobre régimen de personal y seguridad social, se hace una clasificación general sobre el primer punto, para determinar que quienes

prestan sus servicios a la administración centralizada y a los establecimientos públicos, son funcionarios públicos, salvo ciertas actividades que en el caso de los mencionados establecimientos se indicarán por sus propios estatutos, y que quienes lo hacen a las otras empresas oficiales, salvo contadas excepciones que se indicarán por igual procedimiento, están vinculadas por un contrato de trabajo. Se indica también en forma precisa y clara el régimen de prestaciones sociales para los dos grupos con las características de que él constituye el máximo para los funcionarios públicos y el mínimo para quienes tienen contrato de trabajo, como corresponde a los principios generales sobre la materia. Y finalmente, para citar sólo los estatutos básicos y no minuciosamente las disposiciones pertinentes, en los Decretos 2400 y 3074 de septiembre 19 y diciembre 17 de 1968 se establece y reglamenta todo el régimen de la función pública, el cual, como es claro están ya sometidos por regla general, quienes prestan sus servicios a la administración como empleados públicos.

5a. Si, pues, de lo dicho resulta que las empresas oficiales y comerciales del Estado son entidades autónomas, con autonomía cuyos alcances se encuentran definidos; si en mérito de ellas pueden regirse por sus propios estatutos sin desconocer las bases generales que ha dado la ley; si el régimen de la función pública y el del contrato se hallan establecidos, y si es imperativo tener en cuenta la naturaleza jurídica de estos entes para efectos de su regulación y funcionamiento no se ve por donde el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, objeto de la demanda, y que es inseparable del 40 *ibídem*, haya violado la

Constitución en cuanto, como lo afirman demanda y ponencia, implica la entrega del Gobierno a las Juntas Directivas en ejercicio de unas facultades extraordinarias para dictar ciertas reglas establecidas por otros decretos en ejercicio de las mismas facultades. Esa disposición, en cuanto a las empresas oficiales no hace otra cosa que atenerse al de desarrollo de igual previsión y tener en cuenta, además, que donde existe contrato de trabajo, no puede existir la rigidez e inflexibilidad de la administración central porque ello contraría y haría impracticable el derecho de conflicto que se les reconoce en la doctrina y en la ley para obtener mejores garantías. Si el Congreso hubiera dictado la Ley, habría podido proceder de igual manera y muy seguramente, en la práctica, no habría desconocido el fenómeno de la autonomía de los organismos de la administración descentralizada ni sus consecuencias naturales.

6o. En lo que se refiere a la parte del artículo 38 que toca con las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, se tiene:

Dichos establecimientos, en el orden nacional, hacen parte de la estructura de la administración, según las veces del artículo 76-9 de la Carta, junto con los Ministerios y Departamentos Administrativos. Corresponde al Congreso, según la misma norma, fijar las escalas de salarios y el régimen de prestaciones sociales de dichos organismos. Si el Congreso por razones de conveniencia, reviste al Presidente de facultades extraordinarias para cumplir esta tarea, ella debe realizarse mediante la expedición de Decretos especiales que concreta y precisamente la desarrollen. Quiere esto de-

9A

OTV  
OMIT  
JIVIC

cir, que las Juntas Directivas de los establecimientos públicos quedaron privadas de esta función, y que en dicha materia los estatutos respectivos sólo podrán contener o reproducir las disposiciones legales, pero no crear aquellas escalas ni prestaciones. Si además, como antes se dijo, el régimen de prestaciones sociales de quienes son funcionarios públicos administrativos nacionales, quedó fijado en el Decreto 3135 de 1968, y las escalas de remuneración de los mismos están señalados en los estatutos relativos al Servicio Civil, y si, por otra parte, quienes prestan servicio en los establecimientos mencionados son empleados públicos, salvo excepciones, una facultad otorgada, bien por el legislador, ora por el Gobierno, para que lo hagan las Juntas Directivas en los estatutos del personal, fuera de carecer de objeto, quebrantaría el artículo 76-9 de la Carta.

7o. Sin embargo de lo anterior, debe observarse que el artículo 38 del Decreto 3130 no dispone que las Juntas elaboren por sí solos dichos estatutos de personal, sino sólo unos proyectos que adquieren carácter estatutario cuando reciben la aprobación del Gobierno, tal como lo autorizan los artículos 7o. y 26 del Decreto 1050 de 1968. El argumento, pues, de que el Gobierno, al hacer uso de las facultades extraordinarias, las entregó en este aspecto a las Juntas, no es enteramente valedero. Es, preciso además, distinguir entre los aspectos que según la norma debe contener el estatuto de personal, para determinar según lo dicho, cuáles se excluyen por incompetencia legal y cuáles le incumben por la organización y naturaleza de estos organismos descentralizados. Puede afirmarse que todos

los enunciados en el precepto se arrenuncian a derecho, con excepción de la "remuneración de empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos y prestaciones sociales", cuya determinación, como ya se dijo, corresponde a la Ley.

En este solo punto puede admitirse que el artículo 38, en cuanto facultó a las Juntas para incorporar en el Estatuto de Personal los aspectos indicados, implica una prolongación inadecuada, en el tiempo, de las facultades extraordinarias. Los demás aspectos son propios de un estatuto de personal corriente, no sólo atendiendo a la necesaria agilidad de su manejo y administración, sino la circunstancia de que, como lo prevé el Decreto 3135 de 1968, atrás mencionado, en un establecimiento público puede haber actividades desempeñadas por medio de contrato de trabajo, caso en el cual son inaplicables las reglas que caracterizan la función pública.

Todo lo anterior conduce a estimar que el artículo objeto de la demanda sólo sería inexecutable, respecto del punto en que permite que los estatutos de personal de los establecimientos públicos nacionales, puedan crear regulaciones sobre "remuneración de empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos y prestaciones sociales". Y executable en todo lo demás.

EN RELACION  
SENTENCIA  
DE INEXEQUIBILIDAD

Guillermo González Charry  
Alejandro Córdoba Medina  
José Enrique Arboleda Valencia  
Jorge Gaviria Salazar  
Aurelio Camacho Rueda

# CIRCULAR

## DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

El Departamento Administrativo del Servicio Civil siguiendo las instrucciones del señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, y oído el concepto del Consejo Superior del Servicio Civil, de la manera más comedida comunica a usted el criterio gubernamental sobre el régimen vigente para los Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad del Artículo 38 del Decreto 3130 de 1968.

EN RELACION A LA  
SENTENCIA  
DE INEXEQUIBILIDAD  
DEL  
13 DICIEMBRE  
DE 1972

Igualmente me es grato informar a usted que el Gobierno presentará a consideración del Congreso en sus próximas sesiones extraordinarias un proyecto de Ley Reorgánico de la Administración Nacional, en el que se contempla como Capítulo especial lo relativo a régimen de personal de las entidades descentralizadas.

# LEY 2<sup>A</sup> DE 1973

23 DE MARZO

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de Facultades Extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**ARTICULO 1o.** Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ellas podrá:

1o. Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto.

2o. Suprimir y fusionar Establecimientos Públicos y empresas Industriales y Comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables, de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.

3o. Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos.

Esta facultad comprende la de señalar las asignaciones de los Ministros del Despacho, de los Jefes de los Departamentos Administrativos, de los Superintendentes y de los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades descentralizadas de carácter nacional.

Igualmente para que elabore el estatuto de personal de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado; determine las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos en cuanto fuere indispensable para cumplir las finalidades indicadas en los numerales 1o. y 2o. de este artículo; señale las condiciones de acceso al servicio en tales entidades administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la carrera

administrativa y los correspondientes procedimientos lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o exterior del país.

4o. Modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada. Los estatutos que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebra. Necesariamente todo contrato que celebre el Gobierno Nacional y los establecimientos públicos y cuya cuantía sea superior a un millón de pesos, requiere la revisión del Consejo de Estado.

**ARTICULO 2o.** Para el ejercicio de las facultades que se otorgan al Presidente de la República en la presente Ley, éste estará asesorado por una Junta Consultiva constituida por un Senador y un Representante elegidos de su seno por cada una de las Comisiones Primera, Cuarta y Octava de las Cámaras y por la Sala Consultiva y Servicio Civil del Consejo de Estado.

**ARTICULO 3o.** Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

**ARTICULO 4o.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.  
Dada en Bogotá, D. E., a 23 de Marzo de 1973.

**EL PRESIDENTE DEL SENADO, (Fdo.) Hugo Escobar Sierra**

**EL PRESIDENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES, (Fdo.) David Aljure  
Ramírez**

**EL SECRETARIO DEL SENADO, (Fdo.) Amaury Guerrero**

**EL SECRETARIO DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES, (Fdo.) Néstor  
Eduardo Niño Cruz**

**EL MINISTRO DE GOBIERNO, (Fdo.) Roberto Arenas Bonilla**

**EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Rodrigo Llorente**



# DECRETO N° 792

3 DE MAYO DE 1973

Por el cual se crea una comisión asesora del Presidente de la República en el desarrollo de las facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en uso de sus facultades legales, y

## CONSIDERANDO:

Que por Ley recientemente expedida el Congreso revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para la revisión de la actual organización administrativa nacional:

Que para la preparación de los proyectos de decreto por medio de los cuales se desarrollarán las facultades extraordinarias, es especialmente importante la intervención de las distintas dependencias especializadas de la administración pública,

## DECRETA:

**ARTICULO 1o.** Para que en forma inmediata se proceda al estudio y preparación de los proyectos por medio de los cuales se habrá de revisar la actual organización de la administración pública nacional, créase una comisión asesora del Presidente de la República integrada por:

El Ministro de Gobierno, o su delegado;  
El Ministro de Justicia, o su delegado;  
El Ministro de Hacienda, o su delegado;  
El Departamento Administrativo del Servicio Civil;  
La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República;  
La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública;  
La Escuela Superior de Administración Pública;  
Presidirá las sesiones el Ministro de Gobierno, y en su ausencia, los demás titulares en el orden señalado.

**ARTICULO 2o.** La comisión asesora conformará comités especializados de trabajo para las distintas materias previstas en la Ley de Facultades, en los cuales podrán tomar parte funcionarios de las diversas dependencias de la administración nacional.

Podrá solicitarse, igualmente, la colaboración de expertos nacionales o extranjeros para el estudio de las materias objeto de la Ley de Facultades.

**ARTICULO 3o.** Actuarán como secretarías técnicas y ejecutivas de los diferentes grupos de trabajo que se creen para la labor preparatoria de los decretos por medio de los cuales se habrán de desarrollar las facultades extraordinarias, las siguientes dependencias oficiales:

- 1o. Para las materias comprendidas en los apartes 1o. y 2o. del artículo 1o. de la Ley 2o. de 1973, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.
- 2o. Para las materias comprendidas en el aparte 3o. de la misma Ley, el Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- 3o. Para la materia comprendida en el aparte 4o. de la Ley 2o. mencionada, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ARTICULO 4o.** La Comisión asesora creada por el presente decreto presentará a la Junta Consultiva prevista en la Ley 2a. de 1973, por conducto del Ministro de Gobierno, los proyectos de decretos redactados para que en ésta última se surta el trámite previsto en la ley de facultades extraordinarias.

**ARTICULO 5o.** El Presente decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga el decreto 1527 de agosto 19 de 1970.

#### **PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Bogotá, D. E. a 2 de Mayo de 1973.

**EL MINISTRO DE GOBIERNO, Roberto Arenas Bonilla**

**EL MINISTRO DE JUSTICIA, Jaime Castro**

**EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Luis Fernando Echavarría**

**EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Rafael Naranjo Villegas**

**EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DEL SERVICIO CIVIL, Carmenza Arana de Ramírez**

- 1o. Régimen Salarial y Prestaciones Sociales.— Las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional carecen de facultad para determinar o modificar escalas salariales, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras y prestaciones sociales u otros factores que incidan en el régimen de remuneración. Esta competencia corresponde, según la Corte, al Congreso.

En consecuencia, en los organismos citados continuarán rigiendo en estas materias las normas legales vigentes y las estatutarias expedidas por dichas Juntas que hubieren sido aprobadas por el Gobierno, antes del 13 de Diciembre de 1972, fecha en que se pronunció el fallo.

- 2o. Creación, Supresión y Fusión de Cargos.—Dicha facultad puede ser ejercida de conformidad con las respectivas competencias consignadas en sus estatutos orgánicos, y con sujeción a los trámites establecidos en la Ley de Presupuesto y los Decretos 1272 y 1641 de 1972, sin que ello implique facultad para modificar o adicionar el régimen salarial vigente para cada organismo.
- 3o. Condiciones de acceso al servicio, situaciones administrativas y régimen disciplinario. En estas materias rigen las normas de los Decretos

Leyes 2400 y 3074 de 1968, y demás disposiciones generales y reglamentos internos que no las contraríen.

- 4o. Campo de Aplicación y Procedimientos para la Carrera Administrativa.— Para los Establecimientos Públicos continuarán rigiendo las previsiones de los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y las normas reglamentarias que se expidan.
- 5o. Requisitos para las Comisiones.— Las materias alusivas al otorgamiento de comisiones en el interior o exterior del país tienen regulación legal y a ellas deben atenerse las entidades descentralizadas, lo mismo que a las instrucciones impartidas por el Gobierno en este campo. (Decretos 3306 de 1963, 1725 de 1964, 2196 de 1965, 3181 de 1968, Decreto Ley 2400 de 1968 y Decreto 559 de 1969).
- 6o. En los organismos en donde se hubiere expedido con aprobación del Gobierno los respectivos Estatutos de Personal, se continuarán aplicando las normas contenidas en éstos.

Atentamente,

CARMENZA ARANA DE RAMIREZ  
Jefe del Departamento Administrativo  
del Servicio Civil.



**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DEL SERVICIO CIVIL**

**24 de Octubre de 1973 -DIA DEL CENSO, POBLACION Y VIVIENDA**