



Concepto 446151 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000446151

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000446151

Fecha: 15/12/2021 05:56:40 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: DESCENTRALIZACIÓN. Consulta acerca de una Entidad Descentralizada a nivel Departamental. Radicado No. 20212060700542 de fecha 11 de noviembre de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual se eleva una consulta en referencia a la descentralización de una entidad a nivel departamental, esta Entidad se permite manifestar que los mismos serán abordados en el orden consultado.

Inicialmente es importante destacar que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración concreta de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar reconocimiento de derechos; tampoco funge como entre de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado o de los servidores públicos y no se encuentra facultado para dirimir controversias, competencias atribuida a los jueces de la república. Dicho lo anterior, procede a resolver las inquietudes en los siguientes términos:

"[...] Comedidamente solicito su concepto a fin de precisarnos si [...] el nuevo ente universitario público del orden departamental, ¿se podría clasificar como una entidad descentralizada del nivel departamental?"

En la consulta se requiere aclarar si la Universidad Internacional del Trópico Americano es una entidad descentralizada de nivel departamental. 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.

La misma Constitución establece las ramas del poder público y sus órganos correspondientes, no obstante, existen además, un serie de órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones estatales. Dicho de otra manera, son aquellas entidades que tienen un régimen especial y autonomía propia prevista directamente por la Constitución Política o la ley, dada la especialidad de sus funciones.

Es necesario entonces abordar el estudio de tales autoridades, comenzando por las de creación o tratamiento constitucional, del cual se infiere cómo fue voluntad del Constituyente colombiano de 1991, crear o sistematizar otros órganos autónomos e independientes, diferentes de los que integran las tradicionales Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, para que cumplan otras funciones a cargo del Estado. A su vez, algunos de tales órganos se agrupan en dos grandes organizaciones -la organización fiscalizadora o de control y la organización electoral- y otros aparecen como órganos sueltos, si se quiere únicos, para el cumplimiento de sus funciones.

Del estudio se aprecia igualmente que fue voluntad del Constituyente prever únicamente dos órganos únicos de esta clase, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujetos a regímenes legales propios -el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión-. Empero, a estos últimos debe sumárseles ahora, otros que por vía jurisprudencial, se les considera también como órganos autónomos en la estructura del Estado, como quiera que la Corte Constitucional ha extendido a ellos el concepto, alcance y fines de la "Autonomía" prevista en la Constitución Política. Ellos son las Corporaciones Autónomas Regionales, las Universidades oficiales y la Comisión Nacional de Servicio Civil.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, previamente a 1991, a las Universidades Oficiales se les dio el tratamiento de Establecimientos Públicos. Empero, si se trataba de "Establecimientos Públicos", surgió el interrogante según el cual, ¿cuáles funciones administrativas cumplían? Por ello, el constituyente se preocupó por darles un sentido propio dentro de la organización del Estado y en ese orden de ideas, en el artículo 69 prevé:

"ARTÍCULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior."

De conformidad con lo anterior, con la Sentencia C-299 de 1994 la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del Decreto 1210 de 1993, por medio del cual se reestructuró el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia, señaló que dicha Universidad es una entidad autónoma en la estructura del Estado, en los siguientes términos:

"El diseño institucional precedente permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo", y al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales."

Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa...

Resulta así, que en virtud de su "autonomía", la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario.

...si el legislador se insmicuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurría en una violación de su autonomía.

Precisa la Corte, que la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque "la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos", como lo ha señalado la Corte en reciente oportunidad."

Sentencias posteriores aclararon que no se trataba de entidades descentralizadas especiales, sino verdaderas entidades autónomas en la estructura del Estado. Por tal motivo, lo que ha hecho la Corte Constitucional es precisar que la Universidad es una categoría de organización especial, que se rige por sus propios estatutos y con un régimen especial dado por la ley, es decir el de la Autonomía.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines." Los entes universitarios hacen parte de los órganos autónomos e independientes de que trata la CP y el art. 69 ibídem les da plena independencia de los demás ramas, como es el caso de la ejecutiva.

Acorde con lo anterior, para esta Dirección Jurídica, los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armonicamente para la realización de sus fines, además, los entes universitarios no se pueden considerar entidades descentralizadas, por cuánto las mismas hacen parte de los Órganos Autónomos e Independientes de que trata la Constitución Nacional y, en la cual se estableció mediante el artículo 69 plena independencia de las demás ramas del poder público.

Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Lucianny G

Revisó: Harold Israel Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 07:57:45