



Función Pública

Concepto 565231 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000565231

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000565231

Fecha: 10/09/2024 10:58:57 a.m.

Bogotá D.C.

REF. TEMA: ENTIDADES. SUBTEMA: Aplicación disposiciones en entidades adscritas o vinculadas. RAD. 20249000634392 del 18 de agosto de 2024.

Sea lo primero señalar que, la Ley [489](#) de 1998¹ señala:

ARTÍCULO 41.- ORIENTACION Y CONTROL. *La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponden al Presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo.*

En el orden nacional, los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente.

ARTÍCULO 42.- SECTORES ADMINISTRATIVOS. *El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan cómo adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área. Nota: (Declarado exequible, salvo las expresiones "o el Gobierno Nacional" que se declara inexecutable, mediante sentencia C-1437 de 2000.) (Ver art. [2.2.22.1](#), Decreto [1083](#) de 2015.)*

(...)

ARTÍCULO 50.- CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION. *La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1.- La denominación.

2.- La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.

3.- La sede.

4.- La integración de su patrimonio.

5.- El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y

6.- El Ministerio o el Departamento Administrativo al cuál estarán adscritos o vinculados.

PARÁGRAFO. *Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.*

(...)

ARTÍCULO 59.- FUNCIONES. *Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

(...)

7.- *Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos esten adscritas o vinculadas.*

(...)

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. Cómo 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 cuál 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 descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

PARÁGRAFO 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.

PARÁGRAFO 2.- Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3.- Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.

Sobre el particular, se considera importante citar lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado² así:

“A. Creación de entidades administrativas descentralizadas por servicios: competencia, requisitos y procedimiento

En primer lugar, es necesario recordar el marco jurídico -constitucional y legal- que regula, en Colombia, la creación de las entidades administrativas descentralizadas por servicios, así como las precisiones y aclaraciones que, sobre algunos temas, han efectuado la jurisprudencia y la doctrina.

Inicialmente, es pertinente rememorar que, dentro de la Rama Ejecutiva del poder público, tanto en el orden nacional como en el territorial (departamental, distrital y municipal), se distingue entre el sector central y el sector descentralizado.

El sector central está conformado por aquellas dependencias y organismos principales, encargados de fijar e implementar las políticas del gobierno respectivo, establecer las metas y prioridades, y dirigir la gestión administrativa en sus diferentes campos de acción (sectores administrativos).

Por su lado, el sector descentralizado está constituido por las entidades descentralizadas por servicios, que son personas jurídicas públicas, dotadas de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, pero sujetas a un control político y a la suprema dirección del órgano del sector central al cual se encuentran adscritas o vinculadas («control de tutela»). Dichas entidades se constituyen para la ejecución de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales y comerciales determinadas (Ley 489 de 1998, artículo 68).

Al margen de estas, se encuentran las entidades descentralizadas territorialmente, previstas en el artículo 286 de la Constitución Política (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, principalmente), a las que la misma Carta reconoce autonomía (artículos 1 y 287, entre otros). Tales entidades pueden constituir, a su vez, entidades descentralizadas por servicios, para que formen parte de la Rama Ejecutiva, en el nivel territorial correspondiente.

Sobre estas dos modalidades de descentralización administrativa, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-691 de 2007^[4] dijo:

En el mismo sentido ha dicho la Corte que la Constitución consagra, de una parte, la descentralización territorial, establecida con una base geográfica y un evidente valor democrático, en cuanto constituye el ámbito dentro del cual los propios interesados, bajo un régimen de

autonomía, buscan la satisfacción de las necesidades regionales y locales (Art. 1, 287 C.P.), y de otra, la descentralización por servicios, que constituye una de las modalidades organizativas previstas en la Constitución para el ejercicio de la función administrativa (Art. 209 C.P.), la cual comporta la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas.

En efecto, la descentralización por servicios puede definirse como la atribución de competencias o funciones de la administración a determinadas entidades creadas para la gestión estatal de actividades especializadas Como modalidad organizativa prevista en la Constitución la descentralización por servicios "compone la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas"

1) Marco constitucional

Ahora bien, en punto a la determinación de la estructura de la Administración Pública y, particularmente, a la creación o autorización de las entidades descentralizadas, la Carta Política otorga competencias en principio concurrentes al Congreso y al presidente de la República, y replica casi en su totalidad este esquema en el nivel subnacional, como pasa a verse.

En efecto, el artículo 150 dispone que al Congreso de la República le corresponde hacer las leyes, para cumplir las funciones que allí se establecen, entre las cuales, se destacan las siguientes:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta [énfasis añadido].

(...)”.

De acuerdo con lo señalado, las entidades adscritas o vinculadas son aquellas descentralizadas constituidas como personas jurídicas públicas, dotadas de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, pero sujetas a un control político y a la suprema dirección del órgano del sector central al cual se encuentran adscritas o vinculadas («control de tutela»). Dichas entidades se constituyen para la ejecución de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales y comerciales determinadas.

Ahora, respecto de diferencias fundamentales entre unas y otras tenemos que, las entidades vinculadas tienen mas autonomía que las adscritas respecto a la administración pública; las entidades vinculadas tienen personería jurídica, las entidades adscritas pueden o no tenerla esto depende de su constitución o la ley que las creó, las entidades vinculadas tienen autonomía administrativa y financiera, las entidades adscritas presentan limitaciones; las entidades vinculadas son descentralizadas, las entidades adscritas son creadas bajo desconcentración³.

De otra parte, frente a la autorización para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, tenemos que, la Constitución Política en sus artículos 128 y 129 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 129. Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

A su turno, el numeral 18 del artículo 189 de la misma norma Superior, indica

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros

De conformidad con lo anterior, los servidores públicos no podrán recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, ni celebrar por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos.

De igual manera, el servidor público que pretenda celebrar un contrato con un gobierno u organismo internacional deberá solicitar a la autoridad administrativa el correspondiente permiso.

Ahora, puntualmente en relación con las entidades descentralizadas (adscritas o vinculadas), para conferir comisiones de estudios al exterior o aceptar invitaciones de gobiernos extranjeros, el Decreto 1083 de 2015⁴ establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.23 COMPETENCIA PARA CONCEDER LAS COMISIONES. Cuando el funcionario comisionado sea un Ministro o Director de Departamento Administrativo, la comisión se conferirá mediante decreto ejecutivo.

Las comisiones se deben conferir por el nominador respectivo o su delegado, salvo las comisiones de estudios al exterior de los empleados públicos de las entidades del sector central y de las Entidades Descentralizadas, que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, las cuales serán conferidas mediante resolución motivada suscrita por el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Sector Administrativo respectivo.

Las comisiones de estudio o de servicio al exterior que se otorguen a servidores públicos pertenecientes a Entidades Descentralizadas que no reciban aportes del Presupuesto Nacional o a Instituciones Financieras Nacionalizadas, deberán ser autorizadas previamente por la Junta o Consejo Directivo o Superior, con el voto favorable de su Presidente.

-

Toda comisión de estudios o de servicios fuera del país, que se vaya a conferir a empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con o sin cargo al erario público, requerirá de la previa autorización del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Las comisiones de estudio y de servicio al exterior de los superintendentes, gerentes, directores, presidentes o rectores de entidades centralizadas y descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional, cuyo nombramiento sea de competencia del Presidente de la República, serán conferidas por el ministro o director de departamento administrativo cabeza de sector”.

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.40 DE LAS INVITACIONES DE GOBIERNOS EXTRANJEROS. Las normas de este decreto se aplicarán sin perjuicio del permiso previsto en los artículos 129 y 189 ordinal 18 de la Constitución Política. Tratándose de estos eventos, al proyecto de acto de autorización se acompañará la correspondiente invitación con la discriminación de los gastos que serán sufragados”.

Por su parte, el Decreto 658 de 2024⁵ señala:

“ARTÍCULO 14. DELEGACIÓN PARA ACEPTAR CARGOS, HONORES O RECOMPENSAS DE GOBIERNOS EXTRANJEROS U ORGANISMOS INTERNACIONALES, O CELEBRAR CONTRATOS. Delégase en los ministros del despacho y directores de Departamentos Administrativos la función de autorizar a los servidores públicos de su correspondiente sector administrativo, para que acepten cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales y para celebrar contratos con ellos, en los términos del artículo 129 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1. El ministro del Interior ejercerá igualmente la anterior función en relación con los servidores públicos del orden territorial, incluidos alcaldes y gobernadores, del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Rama Legislativa, incluidos los congresistas.

PARÁGRAFO 2. El ministro de Justicia y del Derecho ejercerá igualmente la anterior función en relación con los servidores de la Rama Judicial y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. También, respecto de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.

ARTÍCULO 15. DELEGACIÓN PARA ACEPTAR, CON CARÁCTER TEMPORAL, CARGOS O MERCEDES DE GOBIERNOS EXTRANJEROS. Delégase en los ministros del Despacho y directores de Departamentos Administrativos la función de conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, vinculados al correspondiente sector administrativo, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros, en los términos del numeral 18 del artículo 189 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1. El ministro del Interior ejercerá igualmente la anterior función en relación con los servidores públicos, del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Rama Legislativa, incluidos los congresistas.

PARÁGRAFO 2. El ministro de Justicia y del Derecho ejercerá igualmente la anterior función en relación con los servidores de la Rama Judicial y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. También, respecto de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República”.

De acuerdo con lo señalado y puntualmente frente a la autorización de comisiones al exterior en entidades descentralizadas (adscritas o vinculadas) tenemos las siguientes consideraciones:

- Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.
- Para las entidades descentralizadas, la autorización será por parte de los ministros del despacho y directores de Departamentos Administrativos a los servidores públicos de su correspondiente sector administrativo.
- Se deberá acudir a la entidad cabeza de sector para que se le indique el trámite a adelantar para lograr la autorización respectiva.
- En el caso de las comisiones al exterior, en las entidades descentralizadas que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, serán conferidas mediante resolución motivada suscrita por el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Sector Administrativo respectivo.
- Las comisiones de estudio o de servicio al exterior que se otorguen a servidores públicos pertenecientes a Entidades Descentralizadas que no reciban aportes del Presupuesto Nacional o a Instituciones Financieras Nacionalizadas, deberán ser autorizadas previamente por la Junta o Consejo Directivo o Superior, con el voto favorable de su Presidente.

Finalmente, respecto de la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, es necesario acudir a la Ley 489 de 1998, la cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 38.- 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.”

“ARTÍCULO 40.- 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 central 2 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 territorial 3. 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 aquélla 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.

Así las cosas, para el caso de las CAR, la autorización de que trata el artículo 129 constitucional deberá tramitarse directamente ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de conformidad con el procedimiento que dicha entidad informe.

De acuerdo con lo señalado, me permito transcribir nuevamente sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación:

¿Cuál es la diferencia entre una entidad adscrita, vinculada y CAR?

En los términos de las normas que regulan la materia, los términos adscrita y vinculada se usan de forma indistinta y corresponden a características de las entidades descentralizadas. Mientras que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis ya desarrollada.

En los términos del Decreto 658 de 2024, para el caso de las entidades ADSCRITAS ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que autoriza a un servidor público aceptar una invitación de gobiernos extranjeros u organismos internacionales?, sin perjuicio del permiso previsto en los artículos 129 y 189; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las entidades ADSCRITAS. En los términos del Decreto 658 de 2024, para el caso de las entidades VINCULADAS ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que autoriza a un servidor público aceptar una invitación de gobiernos extranjeros u organismos internacionales?, sin perjuicio del permiso previsto en los artículos 129 y 189; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las entidades VINCULADAS.

Para las entidades descentralizadas (adscritas o vinculadas), la autorización será por parte de los ministros del despacho y directores de Departamentos Administrativos a los servidores públicos de su correspondiente sector administrativo; por lo anterior, se deberá acudir a la entidad cabeza de sector para que se le indique el trámite a adelantar para lograr la autorización respectiva.

En los términos del Decreto 658 de 2024, para el caso de las CAR ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que autoriza a un servidor público aceptar una invitación de gobiernos extranjeros u organismos internacionales?, sin perjuicio del permiso previsto en los artículos 129 y 189; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las CAR.

Para el caso de las CAR, la autorización de que trata el artículo 129 constitucional deberá tramitarse directamente ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de conformidad con el procedimiento que dicha entidad informe.

Quien sería el responsable de tramitar en SISTEMA DE GESTIÓN DE COMISIONES AL EXTERIOR de la Presidencia de la República, las solicitudes de los servidores públicos de las entidades ADSCRITAS, VINCULADAS y las CAR.

Deberá acudir a los manuales de funciones y competencias laborales de cada una de las entidades públicas descentralizadas para establecer a que empleo se encuentra asignada la función consultada.

En los términos del Decreto 1083 de 2015, para el caso de las entidades ADSCRITAS ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que confiere la comisión? ; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las entidades ADSCRITAS.

En los términos del Decreto 1083 de 2015, para el caso de las entidades VINCULADAS ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que confiere la comisión? ; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las entidades VINCULADAS.

En el caso de las comisiones al exterior, en las entidades descentralizadas que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, serán conferidas mediante resolución motivada suscrita por el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Sector Administrativo respectivo.

Las comisiones de estudio o de servicio al exterior que se otorguen a servidores públicos pertenecientes a Entidades Descentralizadas que no reciban aportes del Presupuesto Nacional o a Instituciones Financieras Nacionalizadas, deberán ser autorizadas previamente por la Junta o Consejo Directivo o Superior, con el voto favorable de su Presidente.

En los términos del Decreto 1083 de 2015, para el caso de las CAR ¿quién es el competente para expedir el acto administrativo que confiere la comisión?; Favor discriminar como aplicaría para el caso del Director y los funcionarios de las CAR.

Las comisiones se deben conferir por el nominador respectivo o su delegado y adicionalmente se deberá tener en cuenta que, toda comisión de estudios o de servicios fuera del país, que se vaya a conferir a empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con o sin cargo al erario público, requerirá de la previa autorización del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Así las cosas, para el caso de las CAR, deberá tramitarse la autorización directamente ante dicha entidad y de conformidad con el procedimiento que se le informe.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó. Maía Borja

Revisó y Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "Por la cuál se dictan normas sobre la organizacion y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

2 Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán. Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veintitrés (2023). Radicación interna: 2496. Número único: 110010306000-2022-00250-00.

3 <https://prezi.com/c1rwc3clntbk/organismos-adscritos-y-vinculados-al-estado/>

4 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

5 “Por el cual se delegan unas funciones”.

Fecha y hora de creación: 2026-03-09 22:36:02