

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA - Alcance / GOBERNADOR - Puede recibir pro tempore facultades de parte de la Asamblea Departamental / ASAMBLEA DEPARTAMENTAL - Puede autorizar al Gobernador para determinar la estructura de su administración

De los textos transcritos (Artículo 300, numerales 7 y 9, de la Constitución Política), claramente se infiere que la Constitución Política permite que la Asamblea Departamental autorice al Gobernador, para ejercer pro tempore precisas facultades que le correspondan a ella, entre las cuales se encuentra la de CREAR los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. La inconformidad de la demandada con la sentencia impugnada, se centra en dos motivos, a saber: 1. Que, contrario a lo afirmado por la sentencia recurrida, las facultades otorgadas sí guardan unidad de materia, por cuanto la Ordenanza hace alusión desde su inicio al presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia de 2002 y sí guarda simetría con la creación de los entes descritos en la disposición, porque ello está ligado al presupuesto del Departamento del Meta; 2. No le asiste razón al a quo cuando manifiesta que a las Asambleas Departamentales no les es dable crear o autorizar al Gobernador la creación de Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica. Sobre el principio de unidad de materia, el artículo 74 del Decreto 1222 de 18 de abril de 1986, dispone: “Todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con el mismo. El Presidente de la Asamblea rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Asamblea”. Frente a este principio, al que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha señalado que en virtud del mismo las disposiciones que lo integran, deben tener necesariamente una relación causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, para evitar incongruencias normativas. La Sala se remite a lo expresado en la sentencia que cita la entidad demandada, proferida el 8 de junio de 2006 por la Sección Segunda – Subsección “B”, que negó las pretensiones de la demanda relativas a declarar la nulidad del Decreto núm. 0325 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento del Meta, por medio del cual adoptó la nueva estructura administrativa del nivel central y descentralizado del Departamento del Meta y se modifica en consecuencia, la planta de personal del nivel central y descentralizado, en lo pertinente. Al referirse al parágrafo 1° del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 2001, consideró legales las facultades pro-tempore que la Asamblea Departamental del Meta dio al Gobernador, para modificar la estructura orgánica del Departamento ajustándolo a los requerimientos y responsabilidades previstas en la ley, que requieren de autorización de la Asamblea Departamental” (...) Entonces las facultades pro tempore que se concedieron al Gobernador para “suprimir, fusionar, crear, reestructurar, transformar, disolver y liquidar dependencias de la administración central y órganos del orden departamental”, tienen por objeto tomar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y los toques de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, de manera que, no encuentra la Sala que se haya violado el principio de unidad de materia. Situación diferente sería el uso indebido de esas facultades, que no es lo que se alega en este caso.

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 473 DE 2001 (NOVIEMBRE 14) – ARTICULO 45 PARCIAL – ASAMBLEA DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 327 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 328 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 158 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 300 / DECRETO 1222 DE 1986 – ARTICULO 74

NOTA DE RELATORIA: Sobre el principio de unidad de materia sentencias Corte Constitucional C-1108 de 2001, C-796 de 2004 y C-138 de 2007. Igualmente se cita la sentencia, Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección B del 8 de junio de 2006, Radicado 2002-00335-01 (8451-05), M.P., Alejandro Ordoñez Maldonado, que negó la pretensión de nulidad del Decreto 0325 de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento del Meta.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL - Facultades / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - Concepto / UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES - Las que tienen personería jurídica son equivalentes en su régimen jurídico a los establecimientos públicos / ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES - Facultad para crear establecimientos públicos del orden Departamental / ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES - Puede revestir pro tempore al Gobernador de facultades para crear unidades administrativas especiales con personería jurídica / GOBERNADOR - Puede recibir pro tempore facultades de la Asamblea Departamental para crear unidades administrativas especiales con personería jurídica

El artículo 300, numeral 7, de la Constitución Política, consagra que corresponde a la Asamblea Departamental, entre otras facultades, crear establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. De igual manera, el numeral 9, ibídem, la autoriza para revestir pro tempore al Gobernador de facultades precisas para ejercer funciones de las que le correspondan, entre las cuales está, como ya se dijo, la creación de establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. Ahora, el meollo de la controversia gira en torno de determinar si pese a que la Carta Política en su artículo 300, numeral 7, no alude a las Unidades Administrativas Especiales, éstas pueden ser objeto de creación o no a nivel territorial. Para dilucidar el asunto, es menester tener en cuenta lo siguiente: De conformidad, con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la unidad administrativa especial sin personería jurídica es un organismo o entidad del sector central, y la unidad administrativa especial con personería jurídica, lo es del sector descentralizado por servicios. No obstante que en dicha norma se afirma que las dos clases de Unidades integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, dicha disposición debe estudiarse en forma armónica y coordinada con otras normas de la Ley 489, verbigracia los artículos 7º, 68, párrafo 1º y 82 (...). Al revisar el Decreto Departamental núm. 327 de 2002 la Sala observa que a través del mismo y en cumplimiento de la Ordenanza acusada, particularmente del párrafo 1º del artículo 45, el Gobernador del Departamento del Meta creó la unidad administrativa especial para proyectos y contratación pública del departamento, dotándola de personería jurídica. Ello significa que dicha entidad es equivalente a un establecimiento público pues, como quedó visto, el régimen jurídico previsto para las entidades descentralizadas del Orden Nacional se aplica a las entidades territoriales; dentro de las entidades descentralizadas se encuentran las unidades administrativas especiales con personería jurídica; y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, son equivalentes en su régimen jurídico a los establecimientos públicos. Luego, si las Asambleas Departamentales están facultadas para crear establecimientos públicos del orden Departamental, no existe impedimento constitucional ni legal alguno para crear y,

por ende, revestir pro tempore al Gobernador para que cree unidades administrativas especiales que, al haber sido dotada, como en este caso, de personería jurídica es asimilable a aquellos.

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 473 DE 2001 (NOVIEMBRE 14) – ARTICULO 45 PARCIAL – ASAMBLEA DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 327 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 328 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 300 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 38 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 7 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 68 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 82

ENTIDADES TERRITORIALES - Creación de unidades administrativas especiales con personería jurídica / GOBERNADOR - Legalidad de los actos expedidos con fundamento en ordenanza igualmente legal

Ahora, no obstante que la parte demandada únicamente impugnó la sentencia en lo que respecta a la nulidad parcial del párrafo del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 14 de noviembre de 2001, que como ya se vio mantiene su presunción de legalidad al no resultar violatorio de norma superior alguna, es lógico que al restablecerse con esta sentencia la legalidad de tal disposición, también se restablezca la de los Decretos núms. 327 y 328 de 4 de junio de 2002, expedidos por el Gobernador del Departamento del Meta, que desarrollaron el párrafo del artículo 45 de la Ordenanza en mención, pues es evidente que la declaratoria de nulidad que se dispuso en la sentencia apelada, tuvo como premisa la falta de competencia de la Asamblea Departamental para crear Unidades Administrativas Especiales y, por ende, la del Gobernador para, en ejercicio de la facultad pro tempore de que fue investido, proceder a su creación y a establecer el manual de funciones de la misma, que denominó Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta. De tal manera que si, como ya se dijo, no existe impedimento constitucional ni legal alguno para que las entidades territoriales puedan crear Unidades Administrativas Especiales, dotadas de personería jurídica, que se asimilan a establecimientos públicos, debe conservar la presunción de legalidad no sólo el acto que ordena su creación sino los que, como en este caso, la crearon y le asignaron el respectivo manual de funciones. Lo anterior impone a la Sala la revocatoria de la sentencia apelada.

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 473 DE 2001 (NOVIEMBRE 14) – ARTICULO 45 PARCIAL – ASAMBLEA DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 327 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO) / DECRETO 328 DE 2002 (JUNIO 4) - GOBERNACION DEL META (NO ANULADO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011)

Radicación número: 50001-23-31-000-2007-01098-01

Actor: ALVARO HERNANDEZ VAZQUEZ – PROCURADOR 49 JUDICIAL II

Demandado: DEPARTAMENTO DEL META

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de 10 de marzo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, por medio de la cual declaró la nulidad de las expresiones “Facúltase al Gobernador del Meta o a quien éste delegue para” “crear” y “unidades administrativas especiales”, contenidas en el parágrafo primero del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 14 de noviembre de 2001, expedida por la Asamblea del Meta; la nulidad del Decreto núm. 327 de 4 de junio de 2002, emanado del Gobernador Encargado del Departamento del Meta, “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta”; y la nulidad del Decreto núm. 328 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador Encargado del Departamento del Meta, “por el cual se establece el Manual de Funciones de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta”.

I. ANTECEDENTES.

I.1- El señor **ALVARO HERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, en su condición de Procurador 49 Judicial II, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a obtener las siguientes pretensiones:

1°. La nulidad de las expresiones “facúltase al gobernador del Meta o a quien éste delegue para”; “crear”, y “unidades administrativas especiales”, contenidas en el parágrafo 1° del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 14 de noviembre de 2001, expedida por la Asamblea del Departamento del Meta, “por la cual se fija el Presupuesto Básico Anual del Departamento”, para la vigencia correspondiente al 2002”.

2°. La nulidad del Decreto núm. 327 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador Encargado del Departamento del Meta, "Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta".

3°. La nulidad del Decreto núm. 328 de 4 de junio de 2002, expedido por el citado Gobernador (E), "Por el cual se establece el Manual de Funciones de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta".

Solicita que ejecutoriada la sentencia se oficie al Gobernador para que proceda de conformidad.

I.2- El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que la Asamblea del Departamento del Meta expidió la Ordenanza núm. 473 de 14 de noviembre de 2001, "Por la cual se fija el Presupuesto Básico Anual del Departamento para la vigencia correspondiente al 2002".

Que pese al título del citado acto administrativo, en el párrafo 1° del artículo 45, se dispuso, entre otras, facultar al Gobernador del Meta o a quien este delegue para **crear** dependencias de la administración central y órganos del orden departamental, entre los cuales están las **Unidades Administrativas Especiales**.

Que fundado en la autorización anterior el Gobernador (E) dictó el Decreto núm. 327 de 4 de junio de 2002, por el cual creó la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, como un organismo eminentemente técnico, especializado, descentralizado con autonomía administrativa y financiera y personería jurídica, adscrito al Despacho del Gobernador, con funciones para adelantar íntegramente los procesos contractuales, incluida su celebración.

Que el Manual de Funciones de la nueva entidad se expidió mediante el Decreto núm. 328 de 4 de junio de 2002, entre las cuales se destacan las consagradas en los numerales 5, 8, 9, 10 y 13, relacionadas con la contratación estatal, como son: proferir actos administrativos y contractuales, dirigir las licitaciones y los concursos públicos, imponer multas, declarar la caducidad, terminación e interpretación unilateral de los contratos y/o convenios, lo que indica desprendimiento

permanente del Gobernador de la atribución que la ley le asigna para celebrar contratos en nombre del Departamento, como Jefe de la Administración Territorial.

I.3- Considera el actor que con la expedición de las disposiciones acusadas se violaron los artículos 121, 123 inciso 2°, 300 numeral 7° modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 1996, en el caso de la Ordenanza expedida por la Asamblea del Meta y 305, numerales 7° y 8° de la Constitución Política, en el caso de los Decretos expedidos por Gobernador del Meta; 67 y 82 de la Ley 489 de 1998; 11, numeral 3° literal b) de la Ley 80 de 1993 y 74 del Decreto núm. 1222 de 1986.

Consideró que de conformidad con los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998, las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por Ley únicamente para el orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica que cumplen funciones administrativas.

Que la función de crear este tipo de entidades, no aparece entre las que contempla el numeral 7° del artículo 300 de la Constitución Política para las Asambleas Departamentales y que cuando el legislador ha querido facultar a los entes territoriales para crear entes especiales lo autoriza en forma precisa y expresa, como ocurre con las Empresas Sociales del Estado en Salud, concebidas por los artículos 194 de la Ley 100 de 1993 y 83 de la Ley 489 de 1998.

Que la Ordenanza núm. 473 de 2001, viola el principio de “unidad de materia”, contenido en el artículo 74 del Decreto 1222 de 1986, porque si bien la Asamblea puede autorizar al Gobernador para introducir modificaciones en la estructura de la administración central y descentralizada para cumplir metas de austeridad fiscal regladas por la Ley 617 de 2000, la creación de la UAE para contratación es extraña a ese fin.

Respecto del Decreto núm. 327 de 2001, señala que se violaron los artículos 67 y 82 de la Ley 489 de 1998, por los mismos razonamientos expuestos y que como la autorización al Gobernador fue ilegal este acto, que lo desarrolla, también lo es; que además, viola el artículo 11 numeral 3° literal b) de la Ley 80 de 1993, que precisa que los Gobernadores tienen la competencia para celebrar contratos y prohíbe la delegación de su responsabilidad de vigilar y dirigir la contratación en

funcionarios o comités y con la creación de la UAE se traslada todo el proceso contractual a este nuevo ente, de manera permanente.

En relación con el Decreto núm. 328 de 2001, señala los mismos razonamientos que hizo frente al anterior, para demostrar que viola normas superiores.

Aseveró que el ente creado en cuanto a su configuración, competencia y funciones, es anómalo en el orden jurídico colombiano, imposible de conciliar con las instituciones administrativas previstas y desarrolladas por la Constitución Política y la Ley, para el desempeño de la función administrativa, según los artículos 209 a 211 de la Carta Política y las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 489 de 1998.

Explica lo anterior, aduciendo que la creación de una UAE “con personería jurídica” viola el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, que advierte que ellas no tienen personería jurídica; quebranta la normativa relacionada con la desconcentración y la descentralización, porque al tiempo que el nuevo ente se adscribe al Despacho del Gobernador, la define como un ente descentralizado, lo que se “profundiza” por el hecho de que según sus artículos 9° y 10° carece de patrimonio propio y autonomía administrativa.

Que la cesión de competencias y funciones no constituye materialización del concepto de desconcentración, al no cumplirse la condición legal de que la UAE esté situada “fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa” que las cede, según lo requiere el artículo 8° de la Ley 489 de 1998, disposición que fue declarada exequible mediante sentencia C-727 de 2000; que además aún en el evento de la desconcentración administrativa, ello no implica delegación, pues la misma disposición señala a los “jefes Superiores de la Administración”, mantener las potestades y deberes de orientación e instrucción que les corresponde ejercer, lo que se concluye al tenor de lo dispuesto por el párrafo del artículo 2° *ídem*.

Finalmente, expuso que las expresiones y los actos demandados en su integridad, fueron expedidos infringiendo las normas en que deberían fundarse y se incurrió en falta de competencia.

I.2. La demanda no fue contestada por la Gobernación del Meta.

II. FALLO IMPUGNADO.

El Tribunal Administrativo del Meta decretó la nulidad de las expresiones “Facúltase al Gobernador del Meta o a quien éste delegue para” “crear” y “unidades administrativas especiales”, contenidas en el párrafo primero del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de noviembre 14 de 2001, expedida por la Asamblea del Meta y la nulidad de los Decretos núms. 327 de 4 de junio de 2002 y núm. 328 de 4 de junio de 2002 expedidos por el Gobernador (E) del Departamento del Meta.

En relación con la Ordenanza núm. 437 de 2001, manifiesta que es un hecho evidente que la Asamblea Departamental desconoció el artículo 300, numeral 7, de la Carta Política, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 1996, que determina sus funciones, dentro de los cuales no se encuentra la creación de Unidades Administrativas Especiales y menos conferir facultades al Gobernador para hacerlo.

Que las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por ley, poseen autonomía administrativa y financiera con o sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo, como lo indica el artículo 67 de la Ley 489 de 1998.

Que, además de lo anterior, la Ordenanza desconoció el artículo 74 del Decreto núm. 1222 de 18 de abril de 1986, porque rompió el principio de unidad de materia, al conferir facultades a la primera autoridad del Departamento para la creación de un ente descentralizado de características especiales, lo que no guarda simetría con el presupuesto departamental; ello, teniendo en cuenta la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Respecto del Decreto núm. 327 de 2002, por medio del cual se creó la UAE señaló que también se encuentra viciado de nulidad, porque el artículo 305 de la Constitución Política no autoriza al Gobernador para crear ente alguno de estas características, además de que, como lo explicó, la Asamblea Departamental carece de atribuciones para autorizar este tipo de Decretos; que, además, este acto administrativo transgrede la Ley 80 de 1993, artículo 11, numeral 3°, literal b),

que de manera puntual establece la competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad territorial, a los Gobernadores, quienes pueden delegar o desconcentrar sus atribuciones en esta materia, pero jamás crear entes descentralizados y transferirle esa competencia, evadiendo la responsabilidad que constitucional y legalmente les corresponde.

Que no puede pasarse por alto que el artículo 12 del Estatuto de Contratación indica que los jefes y los representantes legales de las entidades estatales puedan delegar bien sea total o parcialmente sus atribuciones para celebrar contratos y además desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que tengan una calificación específica, es decir, que tengan cargos de nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes, disposición que evita, precisamente que, como en este caso, se evadan responsabilidades.

Finalmente, en cuanto al Decreto núm. 328 de 2002, mediante el cual se determina el Manual de Funciones de la UEA, creada por el Decreto núm. 327 del mismo año, expresó que es claro que de conformidad con lo explicado, el Gobernador no podía legalmente expedirlo.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

Mediante memoriales obrantes a folios 164 a 168, el Departamento del Meta interpuso y sustentó el recurso de apelación para que se revoque el numeral primero de la sentencia impugnada.

Señala que el numeral 9° del artículo 300 de la Carta Política establece que las Asambleas podrán autorizar al Gobernador para ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que a ellas les corresponden y por su parte el artículo 12 *ídem*, dispone que las Asambleas Departamentales deben cumplir las demás funciones que les asigne la Constitución y la Ley.

Manifiesta que el artículo 252 del Decreto núm. 1222 de 1986, define como entidades descentralizadas del orden departamental, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta y el artículo 68 de la Ley 489 de 1998, le entrega mucha más cobertura a las entidades descentralizadas y le incorpora otras entidades, como las

Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, entre otras.

Estima que no se debe pasar por alto que el párrafo del artículo 2° de la Ley 489 de 1998, establece que la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, también se aplica, en lo pertinente a las entidades del orden territorial, por lo que no le asiste razón al a quo cuando manifiesta que a las Asambleas Departamentales no les es dable crear o autorizar al Gobernador para crear Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica.

Sobre la decisión de considerar que no existe unidad de materia por cuanto el acto administrativo hace alusión desde su inicio al presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia del año 2002 y no guarda simetría con la de crear un ente descentralizado, considera que la Ordenanza núm. 473 de 2001 “por la cual se fija el Presupuesto Anual del Departamento para la vigencia correspondiente al 2002” en su artículo 45 dispone que el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2002, cumple con las disposiciones establecidas por la Ley 617 de 2000 y el párrafo del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 2001, prescribe: “facúltase al Gobernador del Meta o a quien este delegue para tomar las medidas necesarias, con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos por el Plan de Desarrollo y los topes de gasto establecidos en la Ley 617”.

Que de las disposiciones precedentes, se deduce que las facultades otorgadas al Gobernador del Meta para suprimir, crear, reestructurar, transformar, disolver y liquidar entidades descentralizadas, están coherentemente ligadas al presupuesto del Departamento, esto es, que con fundamento en el desarrollo del gasto público, si el asunto así lo ameritaba, se debía hacer uso de las facultades otorgadas mediante el párrafo del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 2001.

Anota que es tan cierta la apreciación anterior, que el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B” (Expediente núm. 2002 00335 (8451-05), Actor: Jairo Villegas Arbeláez, Demandado: Departamento del Meta), mediante sentencia de 8 de junio de 2006, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal del mismo Departamento de fecha 4 de mayo de 2005, que declaró legal el Decreto 0325 de junio de 2002, que fue expedido por el Gobernador del Meta, con fundamento en

las facultades otorgadas por la Ordenanza núm. 473 de 2001, en su artículo 45, párrafo 1°.

Que en la referida sentencia se dice "... no obstante, obra en el expediente que la Asamblea Departamental del Meta, profirió la Ordenanza N° 473 de noviembre 1° de 2001, por medio de la cual se fijó el presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia correspondiente al año 2002 y en su párrafo 1° del artículo 45, facultó al Gobernador del Meta o a quien éste delegue, para tomar las medidas necesarias con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y los topes del gasto establecidos en la Ley 617 ...", lo que es una razón más para aseverar que las disposiciones de la Ordenanza núm.473 de 2001, sí conforman una unidad de materia".

IV. ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LAS PARTES.

Las partes no presentaron alegato de conclusión.

El Agente del Ministerio Público en esta etapa procesal guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La parte demandada muestra inconformidad con el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia impugnada, que dice:

“PRIMERO: Declarar la nulidad de las expresiones: “Facúltase al Gobernador o a quien éste delegue para”; “crear” y “unidades administrativas especiales”, contenidas en el párrafo primero del artículo 45 de la Ordenanza N° 473 de noviembre 14 de 2001 expedida por la Asamblea del Departamento del Meta, ‘por el cual se fija el presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia fiscal correspondiente al 2002’”.

Para dilucidar el asunto, la Sala debe referirse a las facultades de las Asambleas Departamentales en relación con los Gobernadores, consagradas en la Constitución Política, así:

“Artículo 300. Modificado por el Acto Legislativo 01 de 1996, artículo 2°. 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...” (Negrilla fuera de texto).*

9°. Autorizar al gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que correspondan a las asambleas departamentales”.

De los textos transcritos, claramente se infiere que la Constitución Política permite que la Asamblea Departamental autorice al Gobernador, para ejercer pro tempore precisas facultades que le correspondan a ella, entre las cuales se encuentra la de CREAR los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

La inconformidad de la demandada con la sentencia impugnada, se centra en dos motivos, a saber: 1. Que, contrario a lo afirmado por la sentencia recurrida, las facultades otorgadas sí guardan unidad de materia, por cuanto la Ordenanza hace alusión desde su inicio al presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia de 2002 y sí guarda simetría con la creación de los entes descritos en la disposición, porque ello está ligado al presupuesto del Departamento del Meta; 2. No le asiste razón al a quo cuando manifiesta que a las Asambleas Departamentales no les es dable crear o autorizar al Gobernador la creación de Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica.

Sobre el principio de unidad de materia, el artículo 74 del Decreto 1222 de 18 de abril de 1986, dispone: “Todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con el mismo. El Presidente de la Asamblea rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Asamblea”.

Frente a este principio, al que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha señalado que en virtud del mismo las disposiciones que lo integran, deben tener necesariamente una relación causal, teleológica, temática

o sistemática con la materia dominante de la misma, para evitar incongruencias normativas¹.

La Sala se remite a lo expresado en la sentencia que cita la entidad demandada, proferida el 8 de junio de 2006 por la Sección Segunda – Subsección “B”², que negó las pretensiones de la demanda relativas a declarar la nulidad del Decreto núm. 0325 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento del Meta, por medio del cual adoptó la nueva estructura administrativa del nivel central y descentralizado del Departamento del Meta y se modifica en consecuencia, la planta de personal del nivel central y descentralizado, en lo pertinente.

Al referirse al párrafo 1° del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 2001, consideró legales las facultades pro-tempore que la Asamblea Departamental del Meta dio al Gobernador, para modificar la estructura orgánica del Departamento ajustándolo a los requerimientos y responsabilidades previstas en la ley, que requieren de autorización de la Asamblea Departamental”. Dijo dicha Sección:

“En consecuencia, los Gobernadores pueden ejercer atribuciones que son del resorte de las Asambleas Departamentales, previa autorización precisa y pro-tempore y así mismo, existen otras que son autónomas del Gobernador, por haberle sido asignadas en forma directa por la Constitución y la Ley. (resalta la Sala).

En el presente caso, la determinación de la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, es atribución de las Asambleas Departamentales y sólo pueden ser ejercidas por el Gobernador, si para ello es autorizado por la Asamblea Departamental.

....

.... , obra en el expediente que la Asamblea Departamental del Meta, profirió la Ordenanza No. 473 de noviembre 1° de 2001, por medio de la cual fijó el presupuesto básico anual del Departamento para la vigencia correspondiente al año 2002 y en el párrafo 1° del artículo 45, facultó al Gobernador del Meta o a quien éste delegue, para tomar las medidas necesarias con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y los topes de gasto establecidos en la Ley 617, entre ellas: (resalta y subraya la Sala)

¹ Ver Sentencias C-1108 de 2001 y C-796 de 2004, M.P. Dr M.P. Dr Rodrigo Escobar Gil; C-138 de 2007, M.P. Dr Álvaro Tafur Reyes.

² Ref. 2002-00335-01(8451-05); C.P. Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado.

- Modificación al monto de los ingresos y gastos del presupuesto de la actual vigencia,
 - Fijación, trámite, procedimiento y presentación de planes de retiro compensado, con el reconocimiento de una bonificación a aquellos trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al plan o para optar por el plan indemnizatorio establecido en la Ley según sea el caso,
 - **Podrá suprimir, fusionar, crear, reestructurar, transformar, disolver y liquidar dependencias de la administración central y órganos del orden departamental (establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del Estado, instancias consultivas y demás entidades que formen parte de la actual estructura del departamento).** (resalta la sentencia)
 - Podrá modificar, suprimir cargos de la planta de personal de empleados y trabajadores y
 - **Modificar la estructura orgánica del departamento.** (resalta la sentencia)
- En el párrafo 3, lo autorizó para, **determinar la nomenclatura y clasificación de los empleos correspondientes ajustándolos a los requerimientos y responsabilidades previstas en la Ley y en igual sentido para ofrecer un plan de retiro compensado.*** (resalta la sentencia)

Entonces las facultades pro tempore que se concedieron al Gobernador para “*suprimir, fusionar, crear, reestructurar, transformar, disolver y liquidar dependencias de la administración central y órganos del orden departamental*”, tienen por objeto tomar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y los topes de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, de manera que, no encuentra la Sala que se haya violado el principio de unidad de materia. Situación diferente sería el uso indebido de esas facultades, que no es lo que se alega en este caso.

En cuanto a las expresiones que la sentencia apelada declaró nulas en su numeral primero, se tiene que:

El Párrafo Primero del artículo 45 acusado declarado parcialmente nulo, dispone:

‘PARÁGRAFO 1. Facúltese al Gobernador del Meta o a quien éste delegue para, tomar las medidas necesarias con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y los topes establecidos en la Ley 617, entre ellas: Modificación al monto de los ingresos y gastos del presupuesto de la actual vigencia; fijación, trámite, procedimiento y presentación de planes de retiro compensado, con el reconocimiento de una bonificación a aquellos

*trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al plan o para optar el plan indemnizatorio establecido en la ley según sea el caso; así mismo podrá suprimir, fusionar, **crear**, reestructurar, transformar, disolver y liquidar dependencias de la administración central y órganos del orden departamental, esto es, establecimientos públicos, **unidades administrativas especiales**, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del estado, instancias consultivas y demás entidades que formen parte de la actual estructura del departamento; al igual que: modificación, supresión de cargos de la planta de personal de empleados y trabajadores y modificación de la estructura orgánica del Departamento". (resalta la Sala la parte declarada nula por el a quo)*

El artículo 300, numeral 7, de la Constitución Política, consagra que corresponde a la Asamblea Departamental, entre otras facultades, crear establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. De igual manera, el numeral 9, ibídem, la autoriza para revestir pro tempore al Gobernador de facultades precisas para ejercer funciones de las que le correspondan, entre las cuales está, como ya se dijo, la creación de establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

Ahora, el meollo de la controversia gira en torno de determinar si pese a que la Carta Política en su artículo 300, numeral 7, no alude a las Unidades Administrativas Especiales, éstas pueden ser objeto de creación o no a nivel territorial.

Para dilucidar el asunto, es menester tener en cuenta lo siguiente:

De conformidad, con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la unidad administrativa especial sin personería jurídica es un organismo o entidad del sector central, y la unidad administrativa especial con personería jurídica, lo es del sector descentralizado por servicios.

No obstante que en dicha norma se afirma que las dos clases de Unidades integran la Rama Ejecutiva del Poder Público **en el orden nacional**, dicha disposición debe estudiarse en forma armónica y coordinada con otras normas de la Ley 489, verbigracia los artículos 7º, 68, parágrafo 1º y 82, los cuales prevén, en su orden:

“Artículo 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.”

“Artículo 68º.- 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 descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

Parágrafo 1º.- 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...”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 82º.- Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica. Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Al revisar el Decreto Departamental núm. 327 de 2002 la Sala observa que a través del mismo y en cumplimiento de la Ordenanza acusada, particularmente del párrafo 1º del artículo 45, el Gobernador del Departamento del Meta CREÓ LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA PROYECTOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO, **DOTÁNDOLA DE PERSONERÍA JURÍDICA** (folios 77). Ello significa que dicha entidad es equivalente a un establecimiento público pues, como quedó visto, el régimen jurídico previsto para las entidades descentralizadas del Orden Nacional **SE APLICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES**; dentro de las entidades descentralizadas se encuentran **LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES CON PERSONERÍA JURÍDICA; Y LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES CON PERSONERÍA JURÍDICA, SON EQUIVALENTES EN SU RÉGIMEN JURÍDICO A LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.**

Luego, si las Asambleas Departamentales están facultadas para crear establecimientos públicos del orden Departamental, no existe impedimento constitucional ni legal alguno para crear y, por ende, revestir pro tempore al Gobernador para que cree UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES que, al haber sido dotada, como en este caso, de PERSONERÍA JURÍDICA es asimilable a aquellos.

Ahora, no obstante que la parte demandada únicamente impugnó la sentencia en lo que respecta a la nulidad parcial del párrafo del artículo 45 de la Ordenanza núm. 473 de 14 de noviembre de 2001, que como ya se vio mantiene su presunción de legalidad al no resultar violatorio de norma superior alguna, es lógico que al restablecerse con esta sentencia la legalidad de tal disposición, también se restablezca la de los Decretos núms. 327 y 328 de 4 de junio de 2002, expedidos por el Gobernador del Departamento del Meta, que desarrollaron el párrafo del artículo 45 de la Ordenanza en mención, pues es evidente que la declaratoria de nulidad que se dispuso en la sentencia apelada, tuvo como

premisa la falta de competencia de la Asamblea Departamental para crear Unidades Administrativas Especiales y, por ende, la del Gobernador para, en ejercicio de la facultad pro tempore de que fue investido, proceder a su creación y a establecer el manual de funciones de la misma, que denominó Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta.

De tal manera que si, como ya se dijo, no existe impedimento constitucional ni legal alguno para que las entidades territoriales puedan crear Unidades Administrativas Especiales, dotadas de personería jurídica, que se asimilan a establecimientos públicos, debe conservar la presunción de legalidad no sólo el acto que ordena su creación sino los que, como en este caso, la crearon y le asignaron el respectivo manual de funciones.

Lo anterior impone a la Sala la revocatoria de la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone: **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 28 de abril de 2011.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO