



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación interna: 110010306000202300073 00

Número Único: 2501

Referencia: presidente de la República. Jefe de Estado. Jefe de Gobierno. Suprema Autoridad Administrativa. Artículo 189 de la Constitución Política

El Gobierno nacional, por intermedio del Departamento Administrativo de la Función Pública, consulta a la Sala acerca del alcance del artículo 189 de la Constitución Política. En particular, frente al ejercicio de las funciones del presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el director del Departamento Administrativo de la Función Pública expuso las siguientes consideraciones:

1. De acuerdo con el artículo 189 de la Constitución Política, se evidencia que el presidente de la República cumple 28 funciones, en las cuales actúa como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.
2. Con todo, el citado artículo no distingue en qué casos el primer mandatario actúa en estas calidades.
3. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las funciones que ejerce el presidente de la República como de jefe de Estado son aquellas en las que se denota de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia.
4. Por su parte, las funciones que el presidente desempeña en su calidad de jefe de gobierno son aquellas relacionadas con la fijación de políticas para la conducción del país.

5. Las funciones cumplidas como suprema autoridad administrativa están dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la Administración pública.

6. Para determinados actos, la Constitución exige que la firma del presidente de la República se acompañe de las firmas de todos sus ministros. A manera de ejemplo, pueden señalarse los artículos 104, 115, 212, 213 y 215.

7. Con el fin de determinar la solemnidad que debe satisfacerse para el cumplimiento de las funciones del presidente de la República es necesario revisar cada una de ellas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Departamento Administrativo de la Función Pública pregunta a la Sala:

1. ¿En qué condición el señor presidente de la República cumple las funciones descritas en el artículo 189, esto es, nos indique respecto de cada una de ellas: ¿cuándo actúa como Jefe de Estado? ¿como Jefe del Gobierno? y como Suprema Autoridad Administrativa?

Y respecto de cada una de las funciones señaladas en el precitado artículo 189:

2. ¿Qué actuaciones del presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, puede firmar de manera directa sin la concurrencia de los ministros de despacho o directores de departamento administrativo?

3. ¿Qué actos del señor presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como jefe de gobierno pueden ser expedidos únicamente con su firma?

4. ¿Qué actos como jefe de Estado puede suscribir el presidente de la República directamente sin la concurrencia de los ministros de despacho o directores de departamento administrativo?

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

i) ¿Bajo qué calidad, esto es, como jefe de Estado, jefe de gobierno o suprema autoridad administrativa, el presidente de la República ejerce cada una de las funciones consagradas en el artículo 189 de la Constitución Política?

ii) Respecto a las actuaciones que adelanta el presidente de la República en cumplimiento de estas mismas funciones, ¿en qué casos se requiere de la firma del

ministro del ramo respectivo o del director del departamento administrativo correspondiente?

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, la Sala se referirá inicialmente a los artículos 115 y 189 de la Constitución Política, así como a los conceptos de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Posteriormente, abordará el caso concreto.

1. El artículo 115 de la Constitución Política

1.1. Los conceptos de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa

La forma de gobierno adoptada bajo el régimen constitucional colombiano corresponde al sistema presidencial. Para una parte de la doctrina, dicha caracterización se evidencia, entre otras razones, por el hecho de que el presidente de la República reúne las condiciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y es elegido directamente por el pueblo¹.

Justamente, el artículo 115 constitucional señala las calidades bajo las cuales actúa el primer mandatario en el ejercicio de sus funciones. Así, señala la norma superior:

¹ «La forma de gobierno adoptada por el constitucionalismo colombiano, al igual que por buena parte de los países de latinoamericanos, corresponde al sistema presidencial que tuvo por modelo común el gobierno de los Estados Unidos de América consagrado en la Constitución de Filadelfia de 1787. [...]

Ahora bien, la forma de gobierno se reconoce claramente como presidencial por el hecho de que la figura del Presidente de la República, aparte de reunir las calidades de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, asienta su legitimidad en la elección democrática directa del pueblo, lo cual se traduce en su irresponsabilidad política frente al legislativo, ya que este último carece de herramientas para hacer dimitir al Presidente de su cargo y no puede otorgarle o retirarle su confianza, a diferencia de lo que ocurre en el sistema parlamentario de gobierno, esto con independencia del llamado juicio político. [...]

Las características del sistema presidencial, para Carpizo, se pueden expresar en los siguientes términos: 1. El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno se concentran en una misma persona, por lo tanto, es un Ejecutivo unitario; 2. El Presidente es elegido por el pueblo directamente, por lo que es independiente del legislativo; 3. El Presidente es libre en el nombramiento y la remoción de sus secretarios de despacho o ministros; 4. El Presidente y los secretarios o ministros no son políticamente responsables ante el legislativo, ni forman parte de este último; 5. El Presidente puede pertenecer al partido político que no tiene la mayoría en el Congreso o Parlamento; 6. El Presidente no puede disolver el Congreso, ni este último puede censurar al Presidentes.

Las anteriores características, como se verá, son reunidas en su integridad en el caso colombiano, excepción hecha de la responsabilidad política de los ministros (y directores de departamento administrativo y superintendentes)». Lozano Villegas, Germán. El Presidente de la República, en «Lecciones de derecho constitucional» (Correa Henao, Magdalena; Osuna Patiño, Néstor y Ramírez Cleves, Gonzalo (eds). Tomo II. Universidad Externado de Colombia. 2018, pp. 301-302.

ARTICULO 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. [...] (Subrayas fuera del texto)

La jurisprudencia nacional ha definido los conceptos de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Dentro de este marco, la Corte Constitucional indicó lo siguiente en la Sentencia C-496 de 1998:

El mismo artículo 189 precisa distintas atribuciones del Presidente de la República. Sin embargo, no determina en cuál calidad actúa para el cumplimiento de cada función. La tarea de dilucidar qué atribuciones le corresponden a cada calidad habrá de cumplirse paulatinamente por la jurisprudencia y la doctrina. Al respecto se puede avanzar que, de manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública². (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, la doctrina nacional también se ha referido a los mencionados términos señalando lo siguiente:

De manera general, en derecho se afirma que jefe de gobierno se refiere a la producción de lineamientos y políticas; suprema autoridad administrativa, al nombramiento y manejo de los funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva, y jefe de Estado, a la representación de Colombia en el exterior.

[...]

Las actividades que el presidente debe realizar como jefe de gobierno son múltiples. Estas corresponden al poder político que tiene para ordenar la sociedad. En cuanto jefe de gobierno debe conducir políticamente al país aplicando su programa gubernamental, nombrando a los ministros para las diversas ramas y temas, promulgando las normas que le corresponda. Adicionalmente, es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Debe conservar el orden público tanto en el ámbito nacional como internacional y restablecerlo cuando fuere turbado.

[...]

Como suprema autoridad administrativa el presidente y su equipo tienen la posibilidad de realizar actos encaminados a lograr una adecuada realización de sus fines. Es decir, utilizar los bienes, recursos, medios y agentes necesarios para que los ciudadanos cumplan la ley, responder por la implementación de los servicios públicos, nombrar el personal necesario, planificar la economía y el desarrollo, hacer el presupuesto nacional aprobado por el Congreso, recaudar los impuestos, regular y

² En el mismo sentido véase: Corte Constitucional. Sentencia C-205/05.

vigilar los agentes privados que presten servicios públicos, como la educación, el transporte y la salud, etc.

[...]

Las tareas que el Ejecutivo desempeña como jefe de Estado son trascendentales porque el presidente es el símbolo de la unidad nacional y como tal cumple la función de manejar las relaciones internacionales. El presidente y el gobierno son los responsables de guiar la política exterior. Esta tarea la lidera el ministro de relaciones exteriores o canciller, bajo las instrucciones del presidente, en conjunto con los funcionarios diplomáticos. Las decisiones que se toman en ese campo comprometen la responsabilidad del Estado colombiano³. (Subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido, otra parte de la doctrina ha indicado:

Se aprecia, pues, que como jefe de Estado el Presidente representa la soberanía y simboliza la unidad nacional ante el concierto internacional.

[...]

Jefe de Gobierno

Con esta calidad fija las políticas públicas del gobierno, llevando iniciativas al Congreso. Cuenta con la asistencia inmediata de los ministros y los directores de los departamentos administrativos. Estos funcionarios (ministro y directores), con el Presidente, constituyen el gobierno y ejercen con él las atribuciones constitucionales asignadas. El Presidente puede delegar con el correspondiente traslado de responsabilidades las funciones que la ley autorice (art. 211, C.N.).

[...]

Suprema Autoridad Administrativa

En este caso se aprecia la figura del Presidente básicamente de cara a la gestión de la Administración. Así, como suprema autoridad administrativa, tiene la dirección de la gestión de la rama ejecutiva, la orientación del aparato burocrático, la iniciativa y la ejecución presupuestal, la prestación de los servicios y la disciplina del servicio público⁴. (Subrayas fuera del texto)

³ Durán Smela, Diana y Malagón Pinzón, Miguel. La fuerza del Estado: funciones, estructura y elección de la Rama ejecutiva, en Constitución y Democracia en Movimiento. Universidad de los Andes. 2016, pp. 107, 111, 113-115.

⁴ Younes Moreno, Diego. Derecho constitucional colombiano. 14 edición. Legis Editores S.A., 2016, pp. 286-288. Frente a las funciones de jefe de gobierno y jefe de Estado, otra parte de la doctrina ha indicado: «El jefe de Estado simboliza la unidad y la continuidad de la nación, por eso se le considera garante de esa unidad y continuidad, reconociéndole aquellas competencias dirigidas hacia ese fin. Se le reconocen amplias competencias en materia internacional y de relaciones inter-estatales. [...] a) El jefe de gobierno.

Es el eje del gobierno ya que tiene competencias de decisión y orientación política y de coordinación de los demás ministros. [...]». Araújo Rentería, Jaime. Teoría de la Constitución. Ecoe ediciones.

En atención a su calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, el presidente de la República encabeza la rama ejecutiva del poder público, lo que implica que los ministros y jefes de los departamentos administrativos ejercen sus funciones bajo la dirección del primer mandatario⁵.

1.1.1. La delegación y desconcentración de las funciones del presidente de la República

Teniendo en cuenta que los interrogantes planteados en la consulta buscan establecer cuáles actos del presidente de la República requieren de la firma del ministro o director de departamento administrativo, resulta pertinente referirse brevemente a la delegación⁶ y desconcentración⁷ de las funciones presidenciales.

1996, pp. 127-128. En términos similares también se ha indicado: «Como Jefe de Estado, se considera que se ocupa de los asuntos relacionados con otros Estados. Esto es, tiene la representación del país frente a los demás países. Ello implica el desarrollo de las relaciones internacionales y los medios requeridos para llevarlas a cabo.

Como Jefe de gobierno, se ocupa de os asuntos de orden interno, en especial las relaciones que debe sostener con las otras ramas.

[...]

También se le asigna la condición de suprema autoridad administrativa, lo que puede entenderse como la facultad con la que cuenta para disponer sobre todos los asuntos propios de la Administración del Estado, en especial para que se cumplan las actividades encaminadas al logro de los fines estatales». Brito Ruiz, Fernando. Rama ejecutiva y régimen presidencial. Legis Editores S.A. 2019, pp. 83-84.

⁵ «La triple calidad del presidente como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa significa que éste se ubica en la cúspide de la rama ejecutiva del poder público. La estructura jerárquica de dicha rama se pone de manifiesto en el hecho de que los ministros y jefes de departamento son funcionarios de su libre nombramiento y remoción, y que ejercen sus funciones bajo la dirección del presidente». Corte Constitucional. Sentencia, Sentencia C-069/20.

⁶ «Por otra parte, la misma sentencia definió la figura de la delegación, la cual según los demandantes y algunos de los intervinientes, es la que opera en el caso del inciso demandado. La Corte, sin embargo, aclara cuál es la naturaleza y alcance de la delegación, diciendo:

“El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

“1.La transferencia de funciones de un órgano a otro.

“2.La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

“3.La necesidad de la existencia previa de autorización legal.

“4.El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.”». Corte Constitucional. Sentencia C-069/20.

⁷ «Para los efectos del presente análisis de constitucionalidad es relevante comparar únicamente las figuras de desconcentración y de delegación. En la Sentencia T-024 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), reiterada sistemáticamente en oportunidades posteriores por la Corte, se conceptualizó la desconcentración de la siguiente manera:

“La desconcentración así concebida, presenta estas características:

“1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

“2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

De acuerdo con la jurisprudencia, dependiendo de la calidad en la cual el primer mandatario actúa, la respectiva función podrá ser objeto de delegación⁸ y desconcentración.

Dentro de este marco, la Corte Constitucional ha concluido que, con algunas excepciones, las funciones del presidente son delegables.

Así, en la Sentencia C-205 de 2005, el alto tribunal señaló lo siguiente:

«Esta doctrina parte de establecer que las funciones constitucionales del Presidente son ejercidas bajo una de las siguientes tres condiciones: (i) como Jefe de Estado [...] (ii) como Jefe de Gobierno, [...] y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa [...]

Esta clasificación tiene consecuencias directas respecto a las posibilidades de delegación y desconcentración. Para la Corte, salvo algunas excepciones, todas las funciones son delegables. (Subrayas fuera del texto)

En otra oportunidad, la Corte también indicó:

«La jurisprudencia ha indicado igualmente que en el ejercicio de dichas funciones eminentemente administrativas, el Presidente actúa como suprema autoridad administrativa, situación que, como se señaló arriba, permite al Congreso regular la desconcentración y delegación de estas competencias creando instituciones especializadas que actúan bajo la dirección y orientación del Gobierno en la realización de labores de inspección, control y vigilancia. En esta misma línea, se ha indicado que "siendo evidente que no le es posible a quien es jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, asumir directa y personalmente su cumplimiento, es obvio que la ley, en desarrollo de la Constitución Política, puede prever el adelantamiento de las labores inherentes a esa atribución presidencial por organismos especializados capaces de efectuarlas [sic] con la eficacia y la exhaustividad requeridas, pues de otro modo los propósitos superiores quedarían desvirtuados al tomarse [sic] nugatorias las aludidas funciones presidenciales y, por contera, las que en los asuntos económicos atañen al Estado, merced a expresa

“3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

“4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.”. Corte Constitucional. Sentencia C-069/20.

⁸ Frente a la delegación de las funciones del presidente de la República, el artículo 211 de la Constitución Política establece: «ARTICULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios».

disposición constitucional". De acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República tiene la facultad de determinar, dentro del marco de la ley, cuáles funciones delega conservándose la posibilidad de reasumirlas conforme lo dispone el artículo 211 Superior. Aunque no todas las funciones son delegables, las competencias que el artículo 189 asigna al Presidente de la República sí pueden serlo en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, entre otros»⁹. (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, en materia de desconcentración, la jurisprudencia ha considerado que solamente pueden ser objeto de esta figura las competencias en las que el primer mandatario actúa como suprema autoridad administrativa. Esta conclusión fue señalada en la referida Sentencia C-205 de 2005:

Sin embargo, únicamente son desconcentrables las competencias que ejerce el Presidente en su condición de Suprema Autoridad Administrativa. En todo caso, la jurisprudencia ha señalado que el hecho de la desconcentración no obsta para que el Presidente continúe ejerciendo el control y orientación de dichas actividades». (Subrayas fuera del texto)

Anteriormente, la Corte había indicado:

«Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación, también se ha referido a la imposibilidad de desconcentrar las funciones que se ejercen en calidad de Jefe de Estado (Sent. C-485 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); así mismo, ha señalado que cuando el Presidente de la República actúa como Jefe de Gobierno, por ejemplo en asuntos que tienen relación con el orden público, es posible la delegación de funciones más no la desconcentración»¹⁰.

1.2. La suscripción de los actos del presidente de la República por parte de los ministros y directores de los departamentos administrativos

El artículo 115 de la Constitución Política también identifica qué actos expedidos por el presidente de la República requieren ser suscritos por el respectivo ministro o director del departamento administrativo. Así, establece la norma:

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. [...] (Subrayas fuera del texto)

En lo que respecta al requisito de suscripción de los actos presidenciales por parte de los ministros y directores de departamentos administrativos, la Corte Constitucional ha señalado que se trata de una exigencia que tiene como propósito

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-851/13.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-561/99.

que los mencionados funcionarios conozcan las decisiones del presidente de la República y asuman la responsabilidad frente a los mismos.

En esta dirección, la Corte Constitucional indicó lo siguiente en la Sentencia C-370 de 1996:

Aunque puede observarse una ostensible ampliación de las excepciones respecto de lo que establecía el artículo 57 de la Constitución de 1886 -que tan sólo incluía como tal el nombramiento de ministros y jefes de departamentos administrativos-, la regla básica sigue vigente, como expresión concreta del querer del Constituyente, más allá de un simple formalismo, en el sentido de verificar el debido conocimiento de los inmediatos colaboradores del Presidente sobre los asuntos que él decide y que guarden relación con sus carteras, así como de fijar la responsabilidad de aquéllos por todos sus actos, individualizándola mediante la firma correspondiente¹¹.
(Subrayas fuera del texto)

En la misma decisión, la Corte destacó que la norma constitucional se refiere de manera general a los actos del presidente de la República y que las excepciones allí consagradas son de interpretación restrictiva:

La norma constitucional está referida a los actos del Presidente de la República de manera genérica, incluidos aquellos que le corresponden extraordinariamente en calidad de legislador, razón por la cual ningún motivo existe para admitir que los decretos leyes puedan ser expedidos tan sólo con la firma del Presidente, pues ellos no están exceptuados por el mandato constitucional, acudiendo a su naturaleza, de la regla general establecida¹². (Subrayas fuera del texto)

De manera más reciente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-174 de 2017, se pronunció sobre el artículo 115 Superior, en los siguientes términos:

12. El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 faculta “*al Presidente de la República*” para expedir decretos con fuerza de ley. Por tanto, se requiere ante todo que cuenten con la firma del Presidente de la República. Si bien la reforma constitucional no precisa que dichos decretos leyes deban ser suscritos por el Ministro del ramo correspondiente, esta norma se integra a una Constitución que contempla otras previsiones. Entre ellas se encuentra el artículo 115 Superior, de acuerdo con el cual “[n]ingún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores

¹¹ Esta sentencia fue reafirmada en la Sentencia C-644/17 de la Corte Constitucional.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-370/96. En otra oportunidad, la Corte Constitucional señaló: «Los actos que se dicten en desarrollo de funciones que la Constitución expresamente asigna al Gobierno, deben, para su validez y eficacia, ser suscritos por el Presidente de la República, que preside dicho órgano de naturaleza colegiada, y, además, por el Ministro o Director de Departamento a que corresponda el asunto tratado. Si la materia o negocio tienen carácter general, será necesario que el acto lo suscriba el Presidente, junto a todos sus ministros (C.P. art. 115). La participación de los ministros y directores de departamentos administrativos, obedece al hecho de que estos funcionarios, aparte de tener esa calidad, al lado del Presidente que lo dirige y coordina, conforman el Gobierno en sentido general o específico y, en consecuencia, en cada acto suyo comprometen su responsabilidad jurídica y política». Corte Constitucional. Sentencia C-315/95.

de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables". Como se observa, la regla es que los actos del Presidente de la República, para tener "valor y fuerza", deben ser suscritos por el Ministro del ramo o Director de Departamento pertinente. Esto aplica salvo cuando se trata de nombramientos de ministros y directores de departamentos administrativos, de actos dictados en calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa. La expedición de decretos leyes no cabe en estas excepciones, porque es fruto del ejercicio de una función legislativa extraordinaria, que no es por tanto administrativa y produce efectos internos. Por ende se aplica la regla general del artículo 115, y (i) debe ser suscrito por el Presidente y el Ministro del ramo o Director de Departamento respectivo. (Subrayas fuera del texto)

La Sección Segunda del Consejo de Estado también ha hecho referencia al alcance del artículo 115 de la Constitución Política señalando que para la validez de determinados actos expedidos por el presidente de la República no es suficiente la firma de este, pues también se requiere la del ministro o director del departamento administrativo.

Así, en sentencia del año 2019, en la cual se declaró la nulidad del Decreto 1128 del 30 de mayo de 2012, «por el cual se modifica la Planta de Personal de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH de que trata el Decreto 0766 de 2012», expedido por el Gobierno nacional, la mencionada Sección indicó:

De acuerdo con esta norma, es plausible concluir que un acto administrativo ha sido expedido por el Gobierno Nacional cuando se encuentra suscrito por el presidente de la República y por los ministros o directores de departamentos administrativos. Como recalca el segundo inciso, en los actos de esta naturaleza no basta la rúbrica del primer mandatario ya que la decisión solo tendrá valor y podrá ser ejecutada una vez sea firmada y publicada por el ministro o el director del departamento administrativo correspondiente, quien se hace responsable por ese hecho¹³. (Subrayas fuera del texto)

De otra parte, la Corte Constitucional concluyó en la Sentencia C-073 de 2018 que el requisito de artículo 115 de la Constitución Política se satisface con la participación de la cartera más relevante para la materia objeto del acto:

Para esta Corporación la exigencia formal del artículo 115 Superior se concreta en que en la conformación del Gobierno intervenga el ministro de la cartera más relevante para la materia que se regula y no de todos aquellos cuyas competencias tengan relación con la norma estudiada. En efecto, los decretos leyes pueden regular asuntos que necesariamente involucren diversas materias y, por ende, comprenden asuntos asignados a las carteras de diversos Ministerios y Departamentos

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 4 de julio de 2019). Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00369-00(0793-13).

Administrativos. Sin embargo, esta circunstancia no genera que el requisito de validez previsto en la Carta Política se encuentre condicionado a la firma de todos los ministros que, por la naturaleza de su cargo, tengan relación con el asunto. Al respecto, a partir de la Sentencia C-370 de 1996, la Corte concluyó que se cumplía el requisito de validez cuando el decreto está firmado por el ministro que simbolizaba y resume mejor, dentro del ámbito de sus funciones, el propósito principal de la reglamentación. (Subrayas fuera del texto)

1.3. El artículo 189 de la Constitución Política

El artículo 189 de la Constitución Política establece las funciones del presidente de la República, las cuales ejerce en su calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa¹⁴. Así, dispone la norma Superior:

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] (subrayado fuera del texto).

Aunque el artículo 189 estableció las calidades en las que actúa el presidente de la República, no identificó de forma expresa la calidad bajo la cual el primer mandatario ejerce cada una de las respectivas funciones.

1.4. Conclusiones del capítulo

En suma, a partir de lo dispuesto en los artículos 115 y 189 de la Constitución Política, así como en los antecedentes jurisprudenciales señalados, es válido concluir lo siguiente:

i) El presidente de la República actúa bajo las calidades de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (artículos 115 y 189 de la Constitución Política).

En términos generales, las funciones que el presidente de la República ejerce como jefe de Estado son aquellas referidas a la unidad política de la Nación.

Las que adelanta como jefe de gobierno son las relativas a la fijación de políticas para la dirección del país.

Finalmente, las potestades concernientes a la calidad de suprema autoridad administrativa son aquellas que tienen como objeto asegurar el normal funcionamiento de la Administración.

¹⁴ «El encabezado del artículo 189 de la Constitución establece que el presidente es jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y en los veintiocho numerales siguientes le atribuye una serie de funciones en virtud de cada una de estas tres calidades». Corte Constitucional. Sentencia SU-069/20.

ii) Como regla general (artículo 115 C.P), para que los actos del presidente de la República tengan valor y fuerza deben ser suscritos por el ministro del despacho o el director del departamento administrativo que sea más relevante para la materia objeto del acto.

iii) No es necesaria la referida suscripción en el caso de actos expedidos por el presidente de la República en su calidad de jefe de Estado y suprema autoridad administrativa. Tampoco se requiere cuando se trate del nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos.

iv) La suscripción del acto por parte del ministro o el director del departamento administrativo tiene como objeto que los inmediatos colaboradores del presidente de la República conozcan de los asuntos que el primer mandatario decide en asuntos relacionados con sus carteras. Adicionalmente, busca que los mencionados funcionarios asuman la responsabilidad correspondiente.

2. El caso concreto

Las preguntas planteadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública tienen como propósito identificar la calidad bajo la cual actúa el presidente de la República para que, luego de determinado lo anterior, se señalen las actuaciones que requieren de la firma del correspondiente ministro del ramo o director del departamento administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procede a revisar y responder dichos interrogantes.

2.1. Actuaciones como jefe de gobierno

Como se indicó en las consideraciones precedentes, en virtud de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política, los actos que el presidente de la República expide en su calidad de jefe de gobierno requieren de la firma del respectivo ministro o director del departamento administrativo.

Dentro de este marco, los actos relacionados con las siguientes funciones consagradas en el artículo 189 de la Constitución Política, deben cumplir con el mencionado requisito:

i) Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. (núm. 3)¹⁵.

¹⁵ «Igualmente dentro de sus funciones como Jefe de Gobierno, que conforma con los ministros y jefes de departamento administrativo en cada caso, le corresponde dirigir la fuerza pública y, como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República disponer de ella». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-1172/01.

ii) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (núm. 4)¹⁶.

En materia de conservación del orden público, debe tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 213¹⁷, 214¹⁸ y 215¹⁹ de la Constitución Política, normas superiores que exigen la firma de todos los ministros.

iii) Sancionar las leyes (núm. 9)²⁰.

¹⁶ «No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida. Un gobernador, en cuanto al mantenimiento del orden público, actúa como “agente del Presidente de la República” dice el artículo 303 de la Constitución Política. Esto, porque al Presidente, como jefe de gobierno le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (art. 189-4 C.P.). Hay una estructura orgánica que tiene como cabeza al Presidente de la República como jefe del gobierno nacional y por debajo están los gobernadores y los consejos indígenas (art. 303 C.P.); esta última norma, precisamente, ubica el manejo del orden público como función del Presidente en cuanto jefe del gobierno y el gobierno esta formado por el Presidente y los ministros (art. 115 C.P.), luego debe existir armonía y coherencia entre el gobierno nacional y las autoridades locales y no hay ningún motivo para que un gobernador so pretexto de mantener el orden público, obstaculice planes del gobierno nacional, referentes al traslado de desplazados». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia T-227/97.

¹⁷ «ARTÍCULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República». (Subrayas fuera del texto).

¹⁸ «ARTÍCULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción. [...]». (Subrayas fuera del texto).

¹⁹ «ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos». (Subrayas fuera del texto).

²⁰ «Con todo, se debe tener en cuenta que el artículo 189, numeral 9, de la Constitución le asigna al Presidente de la República la función de sancionar las leyes». En la Sentencia C-172 de 2006, la Corte explicó que esta función debe ser interpretada en concordancia con los artículos 157, numeral 4, y 200, numeral 1, de la Carta, los cuales le atribuyen la misma función al Gobierno nacional. Al respecto, la Sala indicó que el Presidente ejerce dicha función en calidad de jefe de gobierno y es por esto que la sanción de las leyes es un acto de gobierno y no solo del Presidente. Corte Constitucional, Auto 049/21. En otra oportunidad se indicó: En este sentido, aunque la Carta no establece un listado taxativo y diferenciado de las funciones que ejerce el Presidente como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, lo cierto es que esta Corporación ha sostenido que la “pertinencia de la sanción de las leyes a los actos de gobierno es una afirmación que encuentra justificación suficiente en la interpretación de los artículos 157-4 y 200-1 de la

- iv) Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento (núm. 10)²¹.
- v) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (núm. 11).

Vale la pena destacar que la jurisprudencia ha reconocido que el presidente de la República actúa frente a esta función en una doble calidad, esto es, como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. En esta dirección, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-219 de 2017, indicó:

Lo anterior significa que en el marco de producción de las normas jurídicas, la potestad reglamentaria faculta al Ejecutivo a expedir reglamentaciones para la cumplida ejecución de las leyes, sin que, claro está, se sobrepasen los límites de las materias sujetas a reserva de ley. Esta potestad dispuesta en el numeral 11 del artículo 189 Superior, habilita al Presidente de la República en su doble condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa para expedir reglamentos de carácter general y abstracto que facilitan la ejecución de la ley, detallando los aspectos técnicos y operativos necesarios para tal propósito, sin que pueda modificar, ampliar o restringir su contenido y alcance. (Subrayas fuera del texto)

Por consiguiente, al corresponder a una función ejercida como suprema autoridad administrativa y jefe de gobierno, resulta exigible el requisito consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política, esto es, la suscripción y comunicación por parte del ministro del ramo respectivo o el director del departamento administrativo correspondiente.

- vi) Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura (núm. 12)²².

Constitución, (...) que de manera consistente adscriben al Gobierno la función de sancionar las leyes». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-802/06.

²¹ «Como se puede inferir de las disposiciones constitucionales citadas, la sanción o firma de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, por parte del Presidente de la República, y su posterior promulgación, son una clara manifestación de la naturaleza sistemática y sistémica de la estructura del Estado y del principio de separación de los poderes, así como de las funciones que el Gobierno Nacional, como cabeza de la Rama Ejecutiva, tiene en relación con el Congreso de la República (artículo 200 antes citado)». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de enero de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00013-00(2411). Véase también Rodríguez Rodríguez, Libardo Derecho Administrativo. General y colombiano. Vigésima edición. Editorial Temis 2017, p. 211. Younes Moreno, ob. cit., p. 287.

²² Rodríguez Rodríguez, Libardo Derecho Administrativo. General y colombiano. Vigésima edición. Editorial Temis 2017, p. 211. Younes Moreno, ob. cit., p. 287.

De otra parte, en lo que respecta a la función de «instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura» (núm. 8)²³, es importante señalar que, aunque esta corresponde a un acto que el presidente de la República ejecuta en su calidad de jefe de gobierno²⁴, lo que haría pensar que se debe contar con la firma del correspondiente ministro o director del departamento administrativo, la Sala considera que el requisito del artículo superior no resulta exigible, pues el artículo 139, también de jerarquía constitucional, señala con claridad que la referida función se encuentra radicada en el presidente de la República. Así, dispone la norma:

Las sesiones del Congreso serán instaladas y clausuradas conjunta y públicamente por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer evento, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones. (Subrayas fuera del texto).

2.2. Actuaciones como jefe de Estado

Teniendo en cuenta las excepciones consagradas en el artículo 115 superior, no se requiere de la firma del respectivo ministro o director del departamento administrativo en el caso de actos del presidente de la República ejercidos en su calidad de jefe de Estado.

Por consiguiente, las siguientes funciones las ejerce el presidente como jefe Estado y, por tanto, no requieren del señalado requisito:

i) Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (núm. 2)²⁵.

ii) Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (núm. 5).

²³ Frente a la instalación y clausura de las sesiones del Congreso, el artículo 15 de la Ley 5 de 1992 dispone: «ARTÍCULO 15. Instalación y clausura de las sesiones. Las sesiones del Congreso serán instaladas y clausuradas conjunta y públicamente por el Presidente de la República. En el primer evento esta ceremonia no será esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones. Si el Presidente no se presenta al recinto, procederá a tal declaración el Presidente de la Junta Preparatoria. El acto de instalación se efectuará poniéndose de pie los miembros de la Junta para dar respuesta afirmativa, a la siguiente pregunta formulada por quien presida la reunión:

¿Declaran los Senadores y Representantes presentes, constitucionalmente instalado el Congreso de la República y abiertas sus sesiones?». Ley 5 de 1992.

²⁴ Rodríguez Rodríguez, ob. cit. p. 211. Younes Moreno, ob. cit., p. 287.

²⁵ «Por lo tanto, es necesario distinguir dos planos definidos en relación con la actuación del primer mandatario frente a la suscripción de tratados y su incorporación en el derecho interno: Mientras la facultad de celebrar tratados o convenios internacionales que se someterán a la aprobación del Congreso es una tarea que ejerce el Presidente en su condición Jefe de Estado, la de sancionar las leyes es una función propia de sus competencias como Jefe de Gobierno». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2006.

iii) Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso (núm. 6)²⁶.

Ahora bien, aunque dentro del numeral 6 el artículo 189 de la Constitución Política se incluye la declaratoria del estado de guerra con permiso del Senado²⁷, lo cual ha llevado a que sea considerada una función que el presidente de la República ejerce como jefe de Estado, dicho acto sí requiere de la firma de todos los ministros. Lo anterior, por expreso mandato del artículo 212 de la Constitución Política²⁸.

iv) Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República (núm. 7)²⁹.

2.3. Actuaciones como suprema autoridad administrativa

En atención a lo dispuesto en el artículo 115 superior, tampoco requieren de la firma del correspondiente ministro o director del departamento administrativo, las actuaciones del presidente de la República en las cuales este actúa como suprema autoridad administrativa.

Así, las siguientes funciones presidenciales se adelantan bajo esta calidad, por lo que no necesitan de la firma del respectivo ministro o director:

²⁶ «Por tales razones, el Comandante Supremo de las fuerzas armadas es el Presidente de la República, a quien le corresponde dirigirlos y disponer de ellas para el cumplimiento de sus funciones y las suyas propias como Jefe de Estado, entre ellas las de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente y proveer a la seguridad exterior de la República, defender la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-430/19.

Por su parte, el Consejo de Estado ha indicado: «Esto, debido a que el Presidente de la República, en calidad de jefe de Estado y en ejercicio de sus competencias constitucionales, como lo es la de convenir y ratificar acuerdos de paz (Artículo 189.6. C.P.12), se comprometió con el cumplimiento, entre otros, del punto 3.4. del Acuerdo sobre las garantías de seguridad de los antiguos integrantes de las FARC- EP que se reincorporen a la vida civil y de sus familias». (Subrayas fuera del texto). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 15 de septiembre de 2022. 11001-03-15-000-2022-04295-00.

²⁷ «6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso». (Subrayas fuera del texto)

²⁸ «ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad».

²⁹ Rodríguez Rodríguez, ob. cit. p. 210. Younes Moreno, ob. cit., p. 287.

i) Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos (núm. 1)³⁰. Esta función corresponde, además, a otra de las excepciones consagradas en el mencionado artículo 115 de la Constitución Política³¹.

ii) Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley (núm. 13)³².

iii) Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (núm. 14)³³.

iv) Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley (núm. 15)³⁴.

v) Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (núm. 16)³⁵.

³⁰ «Así mismo, como Suprema Autoridad Administrativa cuenta con la facultad constitucional de nombrar y separar libremente a sus ministros y jefes de departamento administrativo, así como a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y, en general tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-1172/01.

³¹ [...] Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquéllos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa [...]. (Subrayas fuera del texto). Constitución Política, artículo 115.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-1172/01.

³³ «Por otra parte, dentro del esquema constitucional de distribución de competencias, los numerales 14 a 17 del artículo 189 superior, contienen las atribuciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materias relacionadas con la organización de la administración pública. Estas se refieren a la creación, fusión o supresión de empleos; supresión o fusión de entidades u organismos administrativos; modificación de la estructura de entidades y distribución de negocios según su naturaleza, todas ellas condicionadas a los límites establecidos en la ley. Consejo de Estado». (Subrayas fuera del texto). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2003. Radicación número: 1529.

³⁴ «La disposición en cita debe interpretarse de forma armónica con lo establecido en el numeral 15 del artículo 189 del Texto Superior, en el que se le confía al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la atribución de “suprimir o fusionar entidades u organismos nacionales de conformidad con la ley”». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-067/18.

³⁵ «De otra parte, si bien el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, para modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales, lo cierto es que sujetó dicha competencia a los parámetros generales establecidos en la ley». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-554/17. Véase también: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente:

vi) Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (núm. 17)³⁶.

vii) Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros (núm. 18)³⁷.

viii) Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173 (núm. 19)³⁸.

ix) Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes (núm. 20)³⁹.

Consejo de Estado». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2003. Radicación número: 1529.

³⁶ «Por otra parte, dentro del esquema constitucional de distribución de competencias, los numerales 14 a 17 del artículo 189 superior, contienen las atribuciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materias relacionadas con la organización de la administración pública. Estas se refieren a la creación, fusión o supresión de empleos; supresión o fusión de entidades u organismos administrativos; modificación de la estructura de entidades y distribución de negocios según su naturaleza, todas ellas condicionadas a los límites establecidos en la ley. [...]

De las disposiciones transcritas se tiene que el esquema constitucional de competencias está concebido así: el Congreso de la República mediante normas de carácter general señala los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional en la regulación de estas materias; el ejecutivo los desarrolla, en ejercicio de una función típicamente administrativa, sin que se presente concurrencia o simultaneidad de competencias, pues, como lo analizó la Corte Constitucional, una interpretación sistemática de las disposiciones que las asignan, no permite concluir duplicidad de funciones, o su ejercicio discrecional sin considerar límite alguno». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2003. Radicación número: 1529.

³⁷ Rodríguez Rodríguez, ob. cit. p. 212. Younes Moreno, ob. cit., p. 288.

³⁸ «Ahora bien, a juicio de Corte, la determinación sobre ingreso y ascenso de suboficiales no se ubica dentro de las (sic) función de dirigir la fuerza pública que se encomienda al Jefe de Estado, siendo más bien una labor de administración de personal, de contenido ejecutivo y no político. En tal virtud tal función puede válidamente ser delegada, como de manera general lo son todas las de connotación puramente ejecutiva o administrativa, por lo cual se desestima el cargo de inconstitucionalidad que se viene examinando. La delegación de esta función en los comandos de las fuerzas militares, tiene fundamento, en este caso, en lo dispuesto por el artículo 211 de la Constitución». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-1293/01. Véase también: Rodríguez Rodríguez, ob. cit. p. 212. Younes Moreno, ob. cit., p. 288.

³⁹ «El artículo 189-20 de la Constitución encomienda al Presidente de la República “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión”, todo lo cual debe realizar “de acuerdo con las leyes” (resalta la Sala). Se trata de una función asignada como suprema autoridad administrativa pero que, no obstante, es de carácter complejo y puede dividirse al menos en cuatro etapas: (i) determinación y liquidación de la obligación tributaria, (ii) recaudo fiscal, (iii) administración de las rentas e (iv) inversión de los recursos». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-649/02.

- x) Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley (núm. 21)⁴⁰.
- xi) Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (núm. 22)⁴¹.
- xii) Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley (núm. 23)⁴².
- xiii) Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (núm. 24)⁴³.
- xiv) Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo,

⁴⁰ «Contrariamente a lo que afirma el demandante, las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control son funciones de naturaleza administrativa, ya que por no involucrar el señalamiento de políticas, no corresponden a actos de gobierno. Tampoco se adelantan por el presidente en su condición de jefe de Estado. Así las cosas, son de aquellas que según la jurisprudencia de esta Corporación, admiten ser transferidas mediante desconcentración». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-205/05. Véase también Rodríguez Rodríguez, ob. cit. p. 212. Younes Moreno, ob. cit., p. 288.

⁴¹ «Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas. Sobre esto último, en cuanto el ejercicio de tales funciones es ante todo de carácter administrativo, puede sostenerse que el Presidente de la República obra y actúa como suprema autoridad administrativa, circunstancia que a su vez habilita al Congreso para disponer la desconcentración y prever la delegación de tales actividades, mediante la creación de instituciones especializadas que, bajo la dirección y orientación del Gobierno, ejecuten las labores de vigilancia y control». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-199/01.

⁴² «Potestad de contratación. Constitucionalmente, el Presidente de la República es jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa; en esta última condición, una de sus atribuciones consiste en celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley (Constitución Política, art. 189, inciso primero y numeral 23).» (Subrayas fuera del texto). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 19 de junio de 1997. Radicación número: 994.

⁴³ «Dentro de las funciones y la estructura política y administrativa explicadas, las normas que censura el accionante son propias de las funciones de supervisión financiera, que se hallan constitucionalmente a cargo del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, obligado como está, acatando la preceptiva superior y de acuerdo con la ley, “a ejercer inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público” (art. 189-24 Const.) [...]». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-909/12.

aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley (núm. 25)⁴⁴.

xv) Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (núm. 26)⁴⁵.

xvi) Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley (núm. 27)⁴⁶.

xvii) Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley (núm. 28)⁴⁷.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

RESPONDE:

1. ¿En qué condición el señor presidente de la República cumple las funciones descritas en el artículo 189, esto es, nos indique respecto de cada una de ellas: ¿cuándo actúa como Jefe de Estado? ¿como Jefe del Gobierno? y como Suprema Autoridad Administrativa?

Y respecto de cada una de las funciones señaladas en el precitado artículo 189:

2. ¿Qué actuaciones del presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, puede firmar de

⁴⁴ «De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo.

El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa». (Subrayas fuera del texto). Corte Constitucional. Sentencia C-496/98.

⁴⁵ «Al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, corresponde ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común (que son personas jurídicas)». (Subrayas fuera del texto). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 20 de septiembre de 1990. Expediente N°. 772.

⁴⁶ «Según la Constitución Política, quien concede patente de privilegio temporal a los autores de Invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley, es el Presidente de la República, actuando como suprema autoridad administrativa». (Subrayas fuera del texto). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de diciembre de 1994. Radicación número: 658.

⁴⁷ «Al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, le corresponde expedir cartas de naturalización, conforme a las leyes, dice la reforma constitucional de 1945». (Subrayas fuera del texto). Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 23 de mayo 1945.

manera directa sin la concurrencia de los ministros de despacho o directores de departamento administrativo?

3. ¿Qué actos del señor presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como jefe de gobierno pueden ser expedidos únicamente con su firma?

4. ¿Qué actos como jefe de Estado puede suscribir el presidente de la República directamente sin la concurrencia de los ministros de despacho o directores de departamento administrativo?

Al tratarse de interrogantes con unidad temática, la Sala los responderá en un solo apartado.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, los siguientes actos del presidente de la República, expedidos en su calidad de jefe de gobierno y en cumplimiento de las funciones otorgadas por el artículo 189 de la Constitución Política, requieren de la firma del respectivo ministro o director de departamento administrativo:

- i) Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. (núm. 3).
- ii) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (núm. 4).
- iii) Sancionar las leyes (núm. 9).
- iv) Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento (núm. 10).
- v) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (núm. 11).
- vi) Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura (núm. 12).

Ahora bien, en lo que respecta a la función de «instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura» (núm. 8), es importante señalar que, aunque esta corresponde a un acto que el presidente de la República ejecuta en su calidad de jefe de gobierno, no requiere de la concurrencia de los ministros o directores de los departamentos administrativos, en atención a lo consagrado en el artículo 139 de la Constitución Política.

Por su parte, los siguientes actos del presidente de la República, al expedirse en su calidad de jefe de Estado, no necesitan de la firma del ministro o director del departamento administrativo:

i) Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (núm. 2).

ii) Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (núm. 5).

iii) Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso (núm. 6).

iv) Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República (núm. 7).

Por su parte, aunque la declaratoria del estado de guerra con permiso del Senado (núm. 6) es una actuación que el presidente de la República ejerce como jefe de Estado, sí requiere de la firma de todos los ministros. Lo anterior, por expreso mandato del artículo 212 de la Constitución Política.

Tampoco necesitan de la firma del correspondiente ministro o director del departamento administrativo, las siguientes actuaciones del presidente de la República por tratarse de actos en los que actúa como suprema autoridad administrativa:

i) Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos (núm. 1).

ii) Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley (núm. 13).

iii) Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales (núm. 14).

iv) Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley (núm. 15).

v) Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (número. 16).

vi) Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (número. 17).

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

viii) Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173 (número. 19).

ix) Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes (número. 20).

x) Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley (número. 21).

xi) Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (número. 22).

xii) Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley (número. 23).

xiii) Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (número. 24).

xiv) Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley (número. 25).

xv) Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (número. 26).

xvi) Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley (número. 27).

xvii) Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley (núm. 28).

Remítase al director del Departamento Administrativo de la Función Pública y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala