



Concepto 185141 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000185141

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000185141

Fecha: 11/05/2023 02:58:18 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Competencia del Presidente para suprimir o modificar ministerios. RAD. 20232060265912 del 5 de mayo de 2023.

La Presidencia de la República, mediante su oficio No. OFI23-00081928 / GFPU 13150001 del 3 de mayo de 2023, remitió a este Departamento su petición, mediante la cual solicita le sean absueltas las siguientes inquietudes:

Considerando la cantidad de ministerios que existen en Colombia, ¿el Presidente de la República puede eliminar algún ministerio y reasumir las funciones delegadas a este? De ser el caso, ¿existe algún ministerio que no pueda ser eliminado por el presidente y que forzosamente deba existir? ¿Los senadores pueden ocupar el cargo de ministros?

Sobre las inquietudes planteadas, me permito manifestarle lo siguiente:

De acuerdo con lo previsto en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República cuenta con la facultad Constitucional para 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.

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

(...)

Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. 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. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

(...)

En ese sentido, se deduce que la facultad del Presidente para modificar la estructura de las entidades del nivel nacional es de rango Constitucional, se trata entonces, de una facultad permanente con la que cuenta el Primer Mandatario para adecuar las entidades u organismos públicos del nivel nacional a las necesidades que se presenten.

Así lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia [C-262](#) del 20 de junio de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz, en la que determinó lo siguiente:

“En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 14 del mismo artículo [189](#) se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen.

También dentro de estas consideraciones se debe tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 17 del mismo artículo [189](#) de la Constitución que faculta al Presidente de la República para “*Distribuir los negocios según su naturaleza, entre los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos*”, puesto que, sin mayor esfuerzo y para atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y

establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso.

De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

Además, en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expuestos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo "*suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales*" ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República. De otro lado, se observa que, por el contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los *principios y reglas generales* con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los *principios y objetivos generales* que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de "*Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales...*", debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

d.) Bajo este entendido, y con las anteriores advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar límite alguno de competencias entre ellos.

La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución; en este mismo sentido se pronunció el Honorable Consejo de Estado en sentencia del nueve (9) de septiembre de 1993 con ponencia del H Consejero Miguel González Rodríguez, en consideraciones que son de recibo por esta Corporación." (Se subraya).

De acuerdo con lo previsto por la Corte, el ejercicio de las competencias otorgadas al Presidente la República, entre otros, en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, deben estar delimitados por la ley, dentro del marco de la misma Constitución.

Para tal efecto, el Congreso de la República expidió la Ley 489 de 1998, "*por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*", en la que se determina lo siguiente:

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

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

"Artículo 49. *Creación de organismos y entidades administrativas.* Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas

nacionales.

(...)”

Artículo 52. *De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales.* El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

(...)”

Artículo 54.- Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones; Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos; Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo; Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica; No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden; Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades; Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas; Deberá adoptarse una nueva planta de personal.” (Números b, c y d, fueron declarados inexecutable.). De los citados artículos podemos extraer las siguientes premisas:

La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República.

La creación de organismos y entidades administrativas, entre ellos, los Ministerios, corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno.

La supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, debe obedecer a una de las siguientes razones: los objetivos señalados al organismo o entidad han perdido su razón de ser; los objetivos y funciones a cargo de la entidad son transferidos a otros organismos nacionales; las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejan su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad; los indicadores de gestión y de eficiencia así lo determinen; exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades; que la entidad pierda su competencia.

La decisión de modificar la estructura de los ministerios, debe obedecer y respetar lo siguiente:

- Necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular.
- Evitar la duplicidad de funciones.
- Garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos.
- Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas.
- Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.
- No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.
- Suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban.

- Debe adoptarse una nueva planta de personal

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que el Presidente de la República puede suprimir un ministerio sólo si los objetivos señalados al organismo o entidad han perdido su razón de ser; los objetivos y funciones a cargo de la entidad son transferidos a otros organismos nacionales; las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejan su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad; los indicadores de gestión y de eficiencia así lo determinen; exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades; que la entidad pierda su competencia. Las funciones de un ministerio pueden ser organizadas por el Presidente, pero respetando sus objetivos institucionales. No existe un ministerio que, en virtud de la Constitución, deba necesariamente existir permanentemente. Todo dependerá de lo expuesto en líneas anteriores y de la realidad económica, social y política de la nación.

En cuanto a la posibilidad de que un senador pueda ocupar el cargo de ministro, la Constitución Política señala:

“ARTICULO 180. Los congresistas no podrán:

Desempeñar cargo o empleo público o privado.

(...)

PARAGRAFO 1o. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria. (...).”

“Artículo 181. Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.”

De acuerdo con la normatividad citada, a los Congresistas les está prohibido, entre otras actividades, desempeñar cargo o empleo público o privado limitación que debe atender en la vigencia del período constitucional respectivo, o un año siguiente a la aceptación de su renuncia, si el lapso faltante es superior. Esto significa que, respecto a su pregunta, un senador puede desempeñar el cargo de Ministro y, en caso que renuncie a su curul en el Congreso, esta prohibición permanecerá un año más si el si el lapso faltante para la terminación del período constitucional es superior.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link «Gestor Normativo» donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Claudia Inés Silva

Revisó y aprobó: Armando López C.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-02-05 05:48:09