UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASTO - COLOMBIA
No. 20280 Ej. 1
Valor $ 1000 Vol.
Fecha IX-22-77 Don. X
Fact Derecho Canje
Librería Autor Compr.

T E S I S DE G R A D O

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO.

PASTO - 1.976

CARLOS ZAMBRANO CABRERA.

Dedicada: A MIS PADRES,
HERMANOS Y AMIGOS.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

AN
D344
Z 24
G. 1.

PLAN DE TESIS

LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

INTRODUCCION

TITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES

1. EL ESTADO SERVIDOR

1. 1 NOCION DEL SERVICIO PUBLICO

TITULO SEGUNDO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

2. CENTRALIZACION , DESCENTRALIZACION

2. 1 NOCIONES

2. 1. 1 FORMAS DE DESCENTRALIZACION

TITULO TERCERO

LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

3. LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS EN FRANCIA Y EN COLOMBIA.

3. 1 EN FRANCIA

3. 2 EN COLOMBIA

3. 2. 1 LA VARIEDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

3. 2. 2. CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD

P L A N DE T E S I S

TITULO CUARTO

LA DOCTRINA

4. LA DOCTRINA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

4. 1 RAFAEL BIELSA

4. 2. GASTON JEZE

4. 3 BONNARD

4. 4 MARCEL WALINE

4. 5 JORGE BEDEL

4. 6 ERITZ FLEINER

4. 7 GABINO FRAGA

4. 8 MUSTORGIO SARRIA

TITULO QUINTO

ORIGEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

5. CREACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

5. 1 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS NACIONALES

5. 2 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS DEPARTAMENTALES

5. 3 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS MUNICIPALES

5. 4 FACULTAD PARA CREARLOS

. . /

P L A N D E T E S I S

TITULO SEXTO

CARACTERISTICAS

6. CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

6. 1 PERSONERIA JURIDICA

6. 2 CREACION LEGAL

6. 3 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

6. 4 CAPITAL INDEPENDIENTE

TITULO SEPTIMO

7. REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

7. ORGANIZACION

7. 1 ESTRUCTURA INTERNA

7. 2 ORGANOS DIRECTIVOS

7. 2. 1 LA JUNTA O CONSEJO DIRECTIVO

7. 2. 1. 1 LA NATURALEZA

7. 2. 1. 2 INTEGRACION

7. 2. 1. 3 INCOMPATIBILIDADES

7. 2. 1. 4 FUNCIONES

7. 2. 2 EL GERENTE, DIRECTOR O PRESIDENTE

7. 2. 2. 1 NATURALEZA

P L A N DE T E S I S

7. 2. 2. 2. FUNCIONES

7. 2. 2. 3 ORGANIZACION REGIONAL

7. 2. 2. 4 DELEGACION DE FUNCIONES

TITULO OCTAVO

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION CENTRAL

8. CONTROLES

8. 1 EL CONTROL GUBERNAMENTAL

8. 1. 1 EL CONCEPTO DE CONTROL DE TUTELA

8. 1. 1.1 EL CONTROL DE TUTELA EN COLOMBIA

8. 1. 1. 2 CONTENIDO Y FINALIDAD

8. 1. 1. 3 TITULARES DEL CONTROL

8. 1. 2 INSTRUMENTOS DE LA TUTELA

8. 1. 2. 1 CONTROL SOBRE LA ORGANIZACION

8. 1. 2. 2 CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD

8. 1. 2. 3 CONTROL SOBRE LOS ACTOS

8. 1. 2. 4 CONTROL SOBRE EL PERSONAL

8. 2 CONTROL PARLAMENTARIO

8. 3 CONTROL FISCAL

TITULO NOVENO

OTRAS INSTITUCIONES

9. INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN

9. 1 CONCEPTO

9. 2 ORIGEN

9. 3 PATRIMONIO

P L A N D E T E S I S

9. 4 ESTATUTOS

9. 5 FISCALIZACION

9. 6 DIFERENCIA CON LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

TITULO DECIMO

C O N C L U S I O N E S.

B I B L I O G R A F I A.

CARLOS ZAMBRANO CABRERA.

I N T R O D U C C I O N

En los estados modernos, es el Estado quien debe satisfacer las necesidades de los asociados, pero no todos utilizan idénticas fórmulas, pues mientras algunos optan por la satisfacción de las necesidades por parte de las autoridades que ejercen sus competencias respecto de todo el territorio nacional, no quedando a las autoridades localizadas en distintas regiones otra actividad que la de ejecutar las decisiones y ordenes que le sean impartidas; otras hay que se estructuran sobre el reconocimiento de autonomía a las diferentes regiones, en términos de permitir a sus habitantes la escogencia de aquellas autoridades que de una manera directa e inmediata deben buscar la satisfacción de sus necesidades especificas.

Es decir, pueden resumirse en dos sistemas:

los sistemas políticos y los sistemas administrativos.

En la realidad, en los sistemas administrativos se dan variantes que más o menos corresponden a los esquemas teóricos. Tales sistemas universalmente aceptados, son: el de la centralización administrativa y el de la descentralización administrativa cuya caracteristica reside en que mientras el primero se fundamenta en la existencia de un solo control administrativo que produce las -

decisiones que han de observarse, constituído por una autoridad o grupo de ellas, localizadas en la cúspide de un andamiaje orgánico relacionado por vínculos de - jerarquía, el segundo, tiene en cuenta la existencia de ciertas necesidades específicas, propias de las diferentes comunidades infranacionales y la posibilidad de que ellas sean atendidas por autoridades que actúen con - cierta autonomía respecto de aquella que ocupe la cúspide de de la organización y teniendo con ella una relación no jerárquica.

En Colombia, a estos organismos descentralizados les corresponde, dentro de su campo de acción, la ejecución de la política que el Gobierno Nacional haya adoptado; por eso la ley habla de que estarán adscritos o - vinculados a un Ministerio o Departamento Administrativo.

Este sometimiento de los organismos descentralizados a la política general del Gobierno no vulnera ni en su autonomía administrativa ni el grado necesario - de su independencia para el cumplimiento de sus funciones, y se logra mediante los mecanismos propios de la - tutela administrativa.

El papel que dentro de la organización administrativa cumplen los denominados "institutos" oficiales se facilitan con la expedición, que se hizo en 1968, de un estatuto básico (decreto Ley 3130) común para todos los organismos descentralizados, que los clasifica (Esta -

blecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta) y contempla todos los aspectos relativos a su definición y elementos, organización interna y funcionamiento - (régimen jurídico de sus actos, contratos y bienes; - calidad de sus servidores, etc.)

Dicho Estatuto, además de llenar los vacíos existentes en la materia, acabó con una situación de caos y de carácter legal, jurisprudencial y doctrinal.

Los Establecimientos Públicos, objeto del presente trabajo, hacen parte como ya se dijo de la clasificación de las Entidades Descentralizadas y tienen - singular importancia por cuanto por medio de ellos, la actividad de orden técnico inherente al servicio se - cumple de manera regular, sin la interferencia de las - situaciones políticas del momento y la salida de los - gobernantes no altera la normalidad administrativa. De ahí que se considere estos Establecimientos Públicos como los preferidos para la organización y prestación de servicios técnicos, de contenido económico, cultura o - social.

El doctor Eutorgio Sarria, refiriéndose a su - importancia dice que "el Estab lecimiento Público re - presenta el grado más alto de la descentralización por servicio, ya que la autonomía administrativa de los agentes directores del servicio, se suman la autonomía patrimonial y la jurídica".

Los Establecimientos Públicos aparecen ante la opinión pública como de un tema de palpitante actualidad. En primer lugar, por la multiplicidad de los mismos que han sido desplazados hacia la provincia con el fín de satisfacer necesidades locales; por el presupuesto muy elevado que tienen estos entes, llegando a darse el caso que junto con las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, - superan al Presupuesto Nacional (orgánico), teniendo - en esta forma dificultades los Organismos de Control para cumplir su misión fiscal.

Finalmente, porque la estructura de los Establecimientos Públicos aún no es muy sólida, pues en los - últimos años apenas se viene unificando criterios y se dá por ejemplo que hay un Estatuto unificado nacional,- pero no se ha expedido en cuanto a los Establecimientos Públicos Departamentales y Municipales.

CARLOS ZAMBRANO CARRERA.

TITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES

1. EL ESTADO SERVIDOR

El Estado fundado sobre el concepto que tenía el individuo como factor preponderante en las actividades sociales, ha evolucionado hacia las doctrinas que se alejan de la libertad económica o del liberalismo económico para limitar esa libertad en beneficio de la sociedad y del individuo que es un componente de ella.

En el sistema liberal la iniciativa privada tenía libertad para la explotación de los servicios públicos, el Estado no ejercía sobre esa actividad sino una función policiva. En esa etapa no había un concepto jurídico del servicio público, las funciones del Estado se limitaban a guardar la soberanía y el orden de administrar justicia.

De acuerdo con el desarrollo de la civilización y con el cambio de las necesidades sociales que exigian una apropiada satisfacción, se le fueron asignando al Estado fines diversos a los primitivos. Después de la experiencia de la primera guerra mundial, durante la cual la necesidad obligó a los Estados a intervenir en todas las formas de la vida nacional, los caudillos de los Estados totalitarios llevaron el intervencionismo a la economía dirigida, como base de una mejor estructura social y por-

razones de equidad y de orden. La influencia de los programas socialistas y los problemas que planteó la segunda guerra mundial aumentaron también la tendencia intervencionista en muchos países.

En la concepción moderna del Estado se presenta la necesidad cada vez más creciente de que el Estado intervenga en las actividades económicas.

"El intervencionismo de Estado consiste en confiarle a esta entidad superior, poderosa, dueña de los atributos de legislación, jurisdicción y administración, facultades - para resolver los conflictos que surgen entre la sociedad y el individuo la dirección suprema en el empleo de los factores que regulan la producción, distribución y consumo de las riquezas, y la satisfacción de las necesidades generales por medio del servicio público. Se comprende fácilmente que al aceptar la ingerencia del Estado en toda suerte de actividades, se limita evidentemente el derecho privado y se extiende hasta lo imprevisible las facultades políticas de aquella entidad, creada para cumplir una misión de bienestar común, pero que por lo mismo puede incurrir en forma de autoritarismo y tiranía completamente ajenas al propósito inicial de - quienes admiten el intervencionismo para resolver las dificultades inherentes a la conservación del equilibrio social". (José Joaquín Castro Martínez).

El criterio democrático acepta el intervencionismo como una política de equilibrio y armonía para solucionar los frecuentes conflictos que se presentan entre la colectividad y el individuo. El Estado en este sistema tiene una orientación de definido acento social ya que su aspiración es la de concilar intereses en beneficio del conglomerado.

En razón de la transformación del Estado, el fín individualista del Estado Liberal fué cambiado por el fín social del Estado moderno y por consiguiente el sentido del concepto del servicio público ha llegado a ocupar alta posición en los fines del Estado.

El intervencionismo de Estado ha ampliado el número de sus actividades a cargo de la administración o bajo su dirección y por tanto al aumentar las necesidades colectivas aumenta también la necesidad de satisfacerlas y por ende el Estado despliega su adecuada intervención. De esta manera aparece, por ejemplo el control de precios por medio del cual el Estado interviene para proporcionar la distribución y venta de artículos de consumo general y de cambios. En cuanto a la libertad de industria sin restricciones predominaba, como ya lo hemos vista, pero posteriormente el Estado tuvo que intervenir para defender al consumidor del acaparamiento, la especulación, la usura, etc., viéndose en la necesidad de crear, organizar y dirigir el servicio del control.

En la actualidad las funciones que al Estado están atribuídas tienen una relación de dependencia necesaria con las necesidades sociales. De ahí que le corresponda realizar funciones sociales; necesidad determinada por el abandono del concepto clásico del Estado soberano por el del Estado servidor.

Más no porque el Estado ejerza funciones sociales tiene poder de intervención en cuestiones contrarias a los intereses colectivos, pues sus funciones no son otras que las que la sociedad misma experimenta y que no podría cumplir sin la existencia del Estado.

En el Estado servidor o intervencionista la técnica administrativa ha pasado a ser cosa distinta de la que era antes, y aún ha recibido reformas, creaciones de organismos inclasificados anteriormente, como el aumento de las Entidades con patrimonio descentralizado y todo lo que ha llevado a una verdadera administración de las cosas.

Nuestra Constitución Nacional consagra la atribución del Estado para intervenir en la economía y para dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. En efecto el artículo 32 de la Carta dice: " El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de -- industrias o empresas públicas y privadas, con el fín de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

Vemos que en la etapa del laissez faire no había un concepto jurídico del servicio público, pues las funciones únicas del Estado eran la de guardar la soberanía y el orden y administrar justicia. Pero hoy los fines del Estado son sociales y por consiguiente múltiples, el sentido jurídico del servicio público ha llegado a ocupar la más alta jerarquía en los fines del Estado como la mayor parte de la zona de las actividades administrativas.

./.

1. 1 NOCION DEL SERVICIO PUBLICO

Diversas escuelas se reparten la preocupación para limitar la noción de servicio público y situarlo de manera estable como actividad real, ya, en el campo exclusivo del Estado o ya en éste, pero compartida con los particulares también unos llenan el sentido de los fines del Estado con el servicio público como esencia determinante de la más gran de organización jurídica.

Los franceses, con Duguit, Jeze, Bonnard y otros - consideran medulada la actividad del Estado por el servicio público; diversos son los fines del Estado, pero éstos tie nen un modo para realizarlo que es el servicio público.

Duguit, dice que el servicio público es "toda acti vidad cuyo conocimiento debe ser asegurado, regulado y contro lado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta ac - tividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no pue de ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental" . Y explica : " Decir que un servicio

devine o llegará a ser un servicio público, es decir que - este servicio será organizado por los gobernantes, que funcionará bajo su intervención y que deberá asegurar su funcionamiento sin interrupción. Pero esto no quiere decir - necesariamente que los agentes encargados de la gestión - del servicio, y las riquezas que están afectadas a él, sean colocadas bajo la dependencia inmediata y directa de los - gobernantes. Al contrario en muchos y antiguos y nuevos - servicios tiende a establecerse el sistema de descentralización que aparece bajo diversas formas que aún no ha llegado el momento de estudiar".

Hauriou, entre otras cosas, dice que el servicio público es un servicio técnico. Y dice también que en el servicio público la actividad jurídica se asocia a la - actividad técnica, pero que en donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, sino que únicamente se limita a servir al derecho, como en la legislación o en la justicia, no se está en presencia de una - actividad administrativa, sino de una actividad puramente policía y gubernamental. Manifiesta que "se puede definir el servicio público como un servicio que se presta - al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización - pública".

Jeze aprecia la actividad administrativa del -

Estado como el funcionamiento de los servicios públicos y el derecho administrativo que norma esta actividad. El - conjunto de reglas relativas al servicio público; y agrega que para dar satisfacción regular y contínua o una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cual - quier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de orden público pueda oponerse.

Laufenburger observa que los servicios propiamente dichos no se convierten en públicos por definición; pero sí cuando su costo sobrepasa permanentemente a sus - productos, como en el caso del servicio postal. Cuando - un servicio se convierte en factor indispensable y general de la vida económica en todas sus manifestaciones, de explotación privada llega a ser servicio público, como lo enseña la historia del desenvolvimiento económico de los pueblos.

Fraga en su Derecho Administrativo, al referirse a atribución y servicio público, expone su doctrina - que resumimos así:

Después de haber precisado el concepto de atribución del Estado, entra a estudiar el papel que desempeña en el desarrollo de la teoría del derecho administra

tivo. Es necesario, agrega para ese estudio tener en cuenta " que nos encontramos frente a un concepto que no es exclusivo de ninguna de las disciplinas el derecho público sino que es común a todas ellas; pero que en cada una de las mismas constituye la base de sustentación de las diversas instituciones que las integran, sin perjuicio, natualmente de que características exclusivas vengan a dar a dichas instituciones su fisonomía peculiar.

"Según veremos más adelante el derecho público, como una rama distinta del derecho privado, debe su origen a la exigencia de un régimen jurídico especial que permita al Estado el ejercicio eficaz de sus atribuciones para poder dar satisfacción adecuada a las necesidades colectivas. Por consiguiente, si esto es así, cada una de las instituciones de las diversas disciplinas que integran aquella rama del derecho tiene que estar inspirada en el propósito de adaptarse a las necesidades del Estado, las cuales se traducen, como antes se dice, en que las atribuciones del mismo se realicen en forma tal que puedan alcanzar el objeto para el cual han sido otorgadas".

Dice que el concepto de atribución constituye el concepto básico sobre el que está construída toda la estructura del régimen jurídico relativo a la administración, Pero sin embargo un sector de la doctrina francesa moderna tiende a constituir la noción de servicio público en base de todas las instituciones administrativas, al grado de considerar al derecho administrativo como el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos.

Agrega que no se adhiere a esa tendencia por las siguientes razones:

a) Porque la noción de servicio público no corresponde dentro de la doctrina que se examina a un concepto - bien definido.

b) Porque dicha noción se puramente doctrinaria sin que esté de acuerdo con la realidad.

c) Porque esos mismos términos no abarcan toda la actividad del Estado que pretenden comprender.

d) Porque por otro lado, incluyen una parte de la actividad privada.

e) Porque existe otra noción que, sin tener los - inconvenientes señalados, sustituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la de servicio público.

Afirma que el concepto real del servicio público coincide, en efecto, con el concepto popular del mismo, y que en consecuencia doctrinariamente "debe restringirse a la - actividad concreta mediante la cual se presta un servicio generalmente de carácter económico o cultural", de tal manera que "administrar justicia, por ejemplo, no es un servicio - público en la esfera del Derecho Administrativo. La justicia tiene de común con un servicio público que ella y éste destinan un bien colectivo, pero la justicia es función del -

Estado destinada exclusivamente a asegurar el orden jurídico". (Bielsa).

" No basta, agrega Fraga, que una actividad preste satisfacción completa a una necesidad de carácter económico - o cultural para que el servicio público exista. Es indispensable, además que exista una necesidad colectiva que exija - una satisfacción regular y continua y que ésta se preste bajo una regulación del Poder Público que garantice la regularidad, continuidad y uniformidad en la prestación".

Al reunir todos estos elementos define el servicio público diciendo: "que es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o - cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas - y uniformes".

"Definido así el concepto de servicio público, aparece inmediatamente claro que el concepto del mismo en la doctrina francesa desvirtúa el sentido de los términos que - emplea. Igualmente aparece palpable que el concepto de atribución y el de servicio público tal como comprendemos éste, pueden coexistir, y que el Estado puede tener entre sus atribuciones la de manejar ciertos servicios públicos.

También hemos indicado que el concepto de servicio público sostenido por la teoría francesa no abarca toda la actividad del Estado".

Observamos que para Duguit la noción de servicio público comprende toda la actividad del estado, pues para él

el servicio público existe en cuanto que es indispensable para el desarrollo de la interdependencia social, y como considera que ésta es la que impone todos los deberes a - los gobernantes, sin que ellos tengan derechos, resulta que toda la actividad del Estado se reduce al cumplimiento de las funciones que sirven para la realización y desarrollo de la interdependencia social.

Duguit no desconoce que su tesis puede ser objetada por vaguedad y por no permitir indicar cuáles son los servicios públicos.

En la de Gastón Jeze no se comprende toda la - actividad del Estado. El mismo dice que " Es muy importante saber si se trata de un servicio público propiamente dicho y no solamente de una gestión administrativa".

Bonnard hace también distingos que revelan su idea de que no toda la actividad del Estado es servicio público al expresar que "se ha reconocido que los servicios públicos no absorben toda la actividad administrativa. El servicio público emplea esencialmente una intervención administrativa con relación a los particulares, - tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, o - sea necesidades cuya satisfacción importa a todos. Ahora bien, algunas actividades administrativas no tienen este objeto".

Vemos en las opiniones de Jeze y de Bonnard que la noción de servicio público no agota la actividad del - Estado.

Se puede separar dos actividades fundamentales - del Estado: la de dar órdenes y la de prestar servicios. - Estas dos actividades no se confunden fácilmente ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. No puede dudarse que hay una gran diferencia, por ejemplo, entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de - asist encia pública.

En nuestro concepto queremos significar que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no creemos - que toda la actividad de éste pueda llamarse servicio público.

Autores nuestros, como el doctor Eustorgio Sarria refiriéndose a la noción actual de servicio público nos dice: " La discrepancia de criterio acerca de lo que es el - servicio público, su contenido jurídico, económico y social, no debe tenerse como valla insalvable para definir la más - importante de las instituciones del derecho moderno. Para ello basta con hincar los ojos en la realidad vital, en sus modos, en el conjunto de sus actividades y en las relaciones que existen entre quienes tienen el poder y quienes obedecen, o sea adoptar una posición científica. Por tanto: servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una nece - sidad de carácter general, en forma continua y obligatoria - según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo de los gobernantes o de personas privadas".

Según el mismo autor, sus elementos senciales son:

a) Una actividad que no debe valorarse aisladamente, ya que dentro del avance de la vida social, todas las actividades del servicio público se enlazan y complementan.

b) Una necesidad de carácter general, o sea la que abarca directa o indirectamente a todos los sectores sociales.

c) Un régimen jurídico especial, o sea de derecho público, por oposición al régimen de derecho privado.

d) Un gestor, que según la naturaleza de la necesidad que satisfaga el servicio pueden ser los gobernantes o las personas privadas bajo el control o vigilancia de éstos.

Estamos de acuerdo con los conceptos del doctor Sarria expuestos anteriormente, pues bien, cuando las necesidades son bastante generalizadas y los medios que los particulares emplean para satisfacerlas tienen la amplitud, regularidad y continuidad que tales necesidades exigen, entonces puede hablarse de servicios públicos realizados por la iniciativa privada. Así, por ejemplo, mientras que en algunas ciudades la distribución del agua potable, de los servicios de luz, teléfonos, etc., constituyen servicios públicos manejados por empresas privadas, entre otras se han transformado ya en servicios públicos estatales.

Como el ordenamiento racional de los servicios públicos, especialmente de aquellos que requieren conocimientos especial para su satisfactoria prestación, están vinculados a una de las formas de organización administrativa moderna denominada descentralización, entramos a estudiar en el capítulo siguiente algunas nociones sobre centalización y descentralización (formas de organización administrativa) a fín de -

ubicar los establecimientos públicos en una de ellas.

./..

TITULO SEGUNDO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

2.1 N O C I O N E S

La Centralización es la reunión de todos los poderes públicos, en un organismo oficial del cual procede la expedición de las leyes, su ejecución y la prestación y desarrollo de los servicios del Estado. Es una forma de organización del Estado que consiste en que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él.

La descentralización es la división de esas actividades legislativas, ejecutivas y administrativas en varios organismos, localidades o secciones más o menos autónomas.

Tanto la centralización como la descentralización pueden ser o política o administrativa.

La centralización política es aquella que se basa en la unidad jurídica del Estado, con la total concentración del poder en un órgano.

La centralización administrativa significa que el poder central tiene en sus manos exclusivamente la prestación -

de los servicios públicos.

La descentralización política es aquella en la cual los órganos regionales tienen autonomía completa para decidir sobre las cuestriones públicas designando sus mandatarios.

La descentralización administrativa es áquella que permite a los órganos regionales organizar y prestar en forma independiente del poder central los servicios públi - cos que son de cargo del Estado.

" Descentralizar- dice Waline- es retirar poderes a la autoridad central, para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: ya sea de competencia territorial menos amplia ya de competencia especializado por su objeto".

Continúa el autor citado, exponiendo la tesis de que el Estado integramente centralizado no ha existido nun - ca y de que un Estado enteramente descentralizado es inconcebible, no pudiendo ser absoluta la aplicación de una u otra noción. De tal manera que la noción de descentralización es relativa y dinámica pero no estática.

El principio centralizador predomina en unos países y en otros el principio opuesto. Casi todos los pueblos latinos se han inclinado al primero y en cambio los pueblos anglosajones al segundo.

No podemos afirmar que la centralización cualquiera que sea su carácter es preferible a la descentralización ni - a la iµversa. La oportunidad y ventajas de cada sistema de - pende de circunstancias de lugar y de tiempo; pero en prin - cipio podemos afirmar que la centralización política es nece- saria en los Estados modernos porque asegura la uniformidad - de legislación, la unidad nac onal y la existencia del Estado, pero es conveniente una relativa descentralización administra- tiva porque élla estimula la iniciativa de las agrupaciones - parciales, consulta mejor sus intereses y se atiende de mane- ra más conveniente a ciertas necesidades que el gobierno cen- tral no está siempre en capacidad de satisfacer.

./..

2.1.2. FORMAS DE DESCENTRALIZACION.

En un principio Duguit señaló como formas de descentralización las siguientes:

1) La descentralización regional, en la cual los funcionarios del servicio tienen enlaces locales más o menos estrechos;

2) La descentralización patrimonial, que implica la consignación de una patrimonio autónomo aplicado a la gestión del servicio;

3) La descentralización funcionalista, que supone un papel de dirección concedido a los funcionarios técnicos encargados del servicio;

4) La concesión, sistema en la que la explotación del servicio está confiada a un particular que obra bajo la inspección de los gobernantes.

Con fundamento en esta clasificación Fraga presenta en el proceso de las descentralización tres modalidades, que son:

1) Descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radiada en una determinada circunscripción territorial;

2) Descentralización por servicios, que consiste en entregar el manejo de un servicio especial a quienes tienen la preparación técnica necesaria dándole independencia - al servicio y constituyéndole un patrimonio que sirva de base a su autonomía;

3) Descentralización por colaboración, en la cual la administración autoriza a ciertas organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de - la función administrativa.

Pero de todas las fórmulas de descentralización - más o menos determinadas, puede decirse que quedan reducidas a os : la descentralización territorial y la descentraliza - ción por servicios.

1o.) la descentralización territorial es según - Laubadere "aquella que realiza la autonomía de la colectividad descentralizadas , dentro de una circunscripción local".

Para que una colectividad territorial como es entre nosotros el municipio y el departamento, pueda considerarse descentralizada, es decir, dotada de suficiente autonomía para gobernar sus propios intereses, se necesitan tres requisitos esenciales:

a) Necesidades locales que satisfacer.

Es claro suponer que tanto en un municipio como - en un departamento exista un interés particular con base en las necesidades generales comunes a los habitantes de la -

colectividad local y diversos, desde luego, a los intereses - y necesidades de toda la Nación.

Son estos intereses particulares los que se relacionan, por ejemplo con el acueducto municipal o la energía eléctrica para la población y que solidarizan de una manera estrecha a los habitantes de cada uno de los municipios. De otro - lado existen regiones dentro de un departamento, que agrupan - varios municipios y que necesitan, Vg. Gr., carreteras de penetración que los una y por consiguiente les permita sacar sus - productos a las vías nacionales. Estos intereses generales comunes al Departamento, pero diversos de los de la Nación, constituyen necesidades locales que es preciso satisfacer, pues son propias de la región y es élla por lo tanto la beneficiada con la realización de esa obra.

Para atender a éllas, dice - Vidal- las colectividades están dotadas de personería jurídica, tienen un patrimonio propio distinto del Estado, patrimonio que éllas administran, pueden actuar por medio de sus representantes ante la - justicia, el gobernador en el Departamento y el Acalde en el - Municipio colombiano.

Estas necesidades por otra parte, son definidas por el legislador, o sea que éste puede disponer que determinadas competencia confiadas antes a los municipios pasen al Departamento o al poder central, por ejemplo, como ha sucedido en Colombia con la nacionalización de la policía.

b) Existencia de autoridades locales.

El segundo elemento, es áquel que se refiere a la condición personal de las autoridades colocadas a la cabeza de la circunscripción local.

Nuestra Constitución Nacional ha determinado que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, organismos netamente administrativos y descentralizados que deberán conocer los problemas locales sean elegidas popularmente.

De otro lado la cabeza de la administración departamental y municipal, es decir el gobernador y el alcalde, respectivamente, son representantes directos del poder central, colocados allí con el fín de garantizar la primacía del interés nacional sobre el local.

c) Control del poder central.

"La descentralización es una forma de autonomía pero no de independencia", dice Laubadere, de tal manera que la autoridad descentralizada del concejo municipal y de la asamblea Departamental debe tener un control por parte de los poderes centrales, con el fín de garantizar la supremacía del interés general sobre el local, pero sin que llegue a ser muy estrecho, porque de ser así sería absurdo decir que la colectividad local se administra por sí misma.

Las entidades descentralizadas están sujetas a un control de tutela por parte del poder central. Este control solo existe en los casos previsos por la ley, en los demás, -

dichas entidades obran de manera autónoma. Los actos mediante los cuales cumplen sus funciones sólo pueden ser acusados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2o.) Descentralización por servicios.

Consiste según Laubadere, con conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándolo de personería jurídica.

Agrega que el procedimiento técnico de la descentralización por servicios se realiza con el establecimiento público, que es un servicio dotado de personería jurídica.

Dentro de la organización administrativa del Estado moderno la descentralización por servicio ocupa lugar importante. Aquí se toma en cuenta la prestación de un determinado servicio generalmente de carácter técnico que se encomienda a una persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica y administrativa.

Es evidente la utilidad, conveniencia y eficacia de la descentralización por servicio y aún más de la organización de los llamados establecimientos públicos a cuyo cargo quedan los más importantes servicios desde el aspecto técnico y eco nómico.

El procedimiento que se sigue en la descentralización por servicios, tiene como fín darle personalidad a un

y afectarle un patrimonio para ejecutar el servicio que se le ha encomendado.

Entre los elementos característicos de la descentralización por servicio se destacan los siguientes:

a) Un servicio técnico.

El objeto del servicio hace referencia a una especialidad, de ahí que para su adecuada prestación se requiera conocimientos especiales, preparación profesional o universitaria, etc.

b) Dirección a cargo de funcionarios técnicos.

La dirección del servicio debe estar a cargo de funcionarios que tengan una preparación especial, a fín de que su funcionamiento sea correcto.

c) Vigilancia por parte de los gobernantes.

Es indispensable para evitar la arbitrariedad de los Directores.

d) Estatuto legal de los funcionarios técnicos.

Los funcionarios técnicos deben encontrarse en una situación jurídica especial para no comprometer la prestación normal del servicio y en general su organización.

e) Responsabilidad de los funcionarios.

La Responsabilidad de los funcionarios es independiente de la responsabilidad de la administración por culpa del servicio.

f) Patrimonio autónomo.

Es decir, independiente de los fondos comunes del Estado, destinado especialmente a la gestión del servicio.

Gabino Fraga, dice "que no es posible negar que tales caracteres en realidad identifiquen a un establecimiento público descentralizado, pero lo que no se puede afirmar es que todos éllos concurran a la vez dentro de cada tipo de esa clase de establecimientos".

Aquellos organismos en los cuales concurren los elementos que de acuerdo con la teoría moderna del derecho administrativo caracterizan la descentralización por servicios han recibido bajo la influencia de la doctrina francesa la denominación de establecimientos públicos distinguiéndolos de los establecimientos de utilidad pública que son aquellos formados por iniciativa de los particulares.

La descentralización por servicios aumenta día a día. Ella corresponde al avance de la técnica, de la especialización; de ahí que veamos tan a menudo la creación de organismos especiales dotados de personería y encargados de prestar servicios determinados.

./.

TITULO TERCERO

3. LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

3.1. EN FRANCIA

En un primer período que va de la Revolución a la mitad del siblo XLX, el establecimiento público no tenía bien definida sus características. Sólo empieza a distinguirse - a mediados del silo XLX, de otros organismos parecidos. - Posteriormente fueron definidos por el legislador como personas jurídicas.

Dentro de esta concepción apareció una serie de - organismos nuevos denominados establecimientos públicos, que surgieron confundidos con otros instituciones o asociaciones, y por tal motivo se hizo necesario empezar a hacer las distinciones entre la noción del establecimiento y la noción de establecimientos de utilidad pública.

La primera diferenciación consistió en determinar que los primeros hacen parte de la administración, son personas públicas y que los segundos son simples agrupaciones privadas con favores particulares de la administración.

La intervención del Estado en la vida económica - antes de 1939 tomaba las más diversas formas.
Las empresas industriales o comerciales recibián el nombre - de office. Estos eran establecimientos públicos, dotados en

principio de autonomía en su gestión y además de personalidad moral. Encajaban en las reglas del derecho administrativo. - Pero la fórmula de office fué empleandose con mucha frecuencia para organismos puramente administrativos, cosa contraria a las intenciones del Legislador.

Por una ley del 28 de febrero de 1933 se creó una comisión para estudiar y examinar las reformas eventuales basadas en la tendencia de dar vida a más servicios fuera de - control del parlamento y del control del Ministerio de Finanzas.

La Comisión pidió en primer término la creación de un cuerpo de control financiero para ejercer una doble vigilancia, tanto en el curso de la gestión como con posterioridad - a ella; en segundo término sugirió la creación de una comisión superior de control, de carácter consultivo, para examinar los campos de explotación y los balances anuales de las sociedades de economía mixta y de las empresas que tengàn ayuda financiera del Estado.

En esta forma se crearon controles encargados de - controlar el funcionamiento financiero de los offices y de los establecimientos públicos del Estado. Su competencia abarca - todas las operaciones susceptibles a una contribución hecha - por los establecimientos controlados.

Se encontraron establecimientos públicos cuyo objetivo no era ni la industria, ni el comercio, sino que desarrollaban servicios administrativos. Tal fué el caso de la - -

Caja de Compensación y Descentralización de la Industria Aeronáutica (hoy suprimida), la cual fué calificada por el Legislador como Establecimiento Público para hacer notar más frecuentemente su autonomía financiera y librarla de las reglas de la contabilidad pública.

Al lado de éstos existían verdaderos establecimientos públicos de carácter industrial y comercial, tales como la Caja de Crédito Municipal.

Antes de la segunda guerra mundial se había conocido una idea vaga de la nacionalización. Solo después de 1945 vino a ser más definido dicho movimiento. En principio las fábricas Renault, las minas de hulla, el gas, la electricidad, los grandes bancos de depósito, etc., fueron calificados por el Legislador como Establecimientos Públicos de carácter industrial y comercial, quedando por consiguiente sometidos al régimen normal de éstos.

La Constitución de 1946 hizo la nacionalización como un principio de derecho consútucional. En efecto, en la parte del preámbulo dice : " Todo bien, toda Empresa en la cual la explotación tiene o adquiere los carácteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho debe pasar a la propiedad de la colectividad".

Waline expresó : "el fín de la nacionalización es el de sustituír una noción no capitalista por una gestión capitalista".

La nacionalización se hace bajo dos formas principalmente: la más sencilla es la que consiste en pasar la propiedad de las acciones de una sociedad al Estado sin atender el carácter de persona moral nueva, lo cual en el caso -

de Renault el legislador calificó de establecimiento de carácter industrial y comercial.

Algunos autores aseguran que el término "Establecimiento Público" está vedado en el caso de las nacionaliza - ciones.

En la actualidad parece que no existe en Francia - una tendencia firma relacionada con la noción de estableci - miento público.

./.

3. 2.- EN COLOMBIA

La evolución de los establecimientos públicos en Colombia pone de manifiesto la tendencia de este país, especialmente en el presente siglo, de realizar la descentralización por servicios a través de estos organismos.

Posiblemente el primer establecimiento público creado en Colombia fué la "Beneficencia de Cundinamarca", por Ley 15 de agosto de 1869, expedida por el Estado Soberano de Cundinamarca.

Desde principios del presente siglo, ya se encuentra una legislación un poco más compacta. Por Ley 82 de 1912 se creó la Caja de Auxilios de la Rama Postal y Telegráfico y por Ley 68 de 1916 se creó la Caja de Giros Postales.

Entre los años de 1916 a 1921 surgen en la Legislación Colombiana ciertos organismos con algunas características de los establecimientos públicos, que sin embargo no alcanzaron a configurarlos, pues solamente tenían autonomía en la dirección e inversión de los fondos, pero con dificultades técnicas y administrativas muy restringidas. Dentro de ese tipo encontramos las denominadas Juntas y Comisiones, como la Junta Organizadora de la Lucha Antituberculosa creada por Ley 66 de 1916 y suprimida en 1919; la Junta de Canalización del Alto Cauca por Ley 33 de 1917; las Juntas de Canalización del Río Sinú; la Comisión Forestal creada por Ley 119 de 1919 para la explotación de bosques.

Al lado de estos organismos, encontramos otros denominados también Juntas, pero con atribuciones más amplias en cuanto a dirección, manejo y administración de fondos, con plena autonomía técnica y con facultades para nombrar y remover libremente sus empleados, planificar y contratar los empréstitos convenientes para su buen funcionamiento. Estos organismos sí podían llamarse Establecimientos Públicos.

Citamos los siguientes: La Junta de Canalización de Mompós, creada por la Ley 4a. de 1919; la Junta de Saneamiento de Bogotá, creada por la Ley 56 de 1919, y la Junta Constructora del Acueducto de Cartagena creada por Ley 31 de 1927.

La constitución de los Ferrocarriles Nacionales fué el producto de un lento proceso de nacionalización de las empresas constructoras de líneas férreas en todo el país. Iniciada en 1911 cuando por Ley 48 del mismo año se autorizó al Gobierno para efectuar la nacionalización de los ferrocarriles de los Departamentos del Huila y Tolima. En desarrollo de esta Ley se celebró el contrato de compraventa entre el Estado y la Sra. Carmen Ponce Vda. de Tanco sobre los bienes que constituían los bienes del ferrocarril del Tolima, contrato que fué aprobado por la Ley 71 de 1912. El ferrocarril del Sur fué nacionalizado de igual forma al expedirse la Ley 73 del mismo año aprobatoria del

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

contrato de compraventa celebrado por el Ministerio de Obras Públicas y Diego Uribe en calidad de Gerente representante de la Compañía Colombiana del Ferrocarril del Sur y Luis María Holguín como apoderado de la Compañía The Colombian Souther Railway Limited, S. A.

La Ley 89 de 1912 autorí al gobierno para nacionalizar la compañía del Ferrocarril de Cúcuta. Posteriormente se nacionalizó el ferrocarril de Girardot.

En los años de 1919 y 1920 se autorizó la nacionalización de los ferrocarriles de Bolívar y Santa Marta.

Como consecuencia de todas estas nacionalizaciones surgió la necesidad de crear organismos que se encargaran de la prestación del servicio férreo y de la administración de sus bienes. Así aparece la empresa Ferrocarril del Pacífico que por Ley 19 de 1921, adquirió las características de establecimiento público al serle conferidas a la Junta Directiva facultades para contratar empréstito y emitir bonos, con destino a nuevas construcciones de líneas. Por la Ley 27 de 1922 se le concedió a la empresa del Ferrocarril del Carare, las mismas atribuciones otorgadas a la Empresa del Ferrocarril del Pacífico.

Años más tarde se efectuaron más nacionalizaciones, tales como la de los ferrocarriles de la Dorada, de Barranquilla a Puerto Colombia, Caldas y el del Rosario de Cúcuta, autorizadas por la Ley 1a. de 1927, la del ferrocarril Ambalema-Ibagué autorizada por la Ley 11 de 1928, y por la Ley 77 del mismo año se autorizó la compra del ferrocarril -

transversal del Cauca incorporándolo a la Empresa del Ferrocarril del Pacífico.

Este proceso continuó y culminó con la creación de la Empresa de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia por Decreto Ejecutivo No. 3129 de 1954, entidad autónoma a la cual se le incorporó el patrimonio que administraba el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

Dentro del proceso de aparición de los Establecimientos Públicos encontramos unos con actividades dirigidas al crédito y al fomento de la economía, y otros con finalidades culturales o sociales.

Entre ellos figuran :

1o.- El Banco de la República.
Creado por la Ley 25 de 1923 y cuya finalidad es la de ser un banco de emisión, giro, depósito y descuento.

2o.- Caja Nacional de Previsión.
Creada por la Ley 6a. de 1945 y organizada por Decreto No. 1600 de 1945; su finalidad es la de dar asistencia y previsión social a los trabajadores nacionales.

3o.- Universidad Nacional de Colombia.
Creada por la Ley 68 de 1935. Organizada por medio de los Decretos legislativos Nos. 063 de 1953 y 136 de 1958 con fines de enseñanza profesional.

4o.- Universidades Seccionales.-

Entre ellas figuran: La Universidad del - Atlántico, la de Caldas, la de Cartagena, - la del Cauca, la Industrial de Santander, - la de Medellín, la de Nariño, la de Palmira, la Pedagógica y Tecnólofica de Colombia en - Tunja, la Pedagógica de Bogotá, la Universidad del Quindío y la del Tolima.

5o.- Instituto de Crédito territorial.

Creado por la ley 46 de 1936 y organizado por los Decretos Nos. 1368 y 1780 de 1957, para la construcción de viviendas para los trabajadores.

6o.- Empresa Colombiana de Aeródromos.

Creada por Decreto Ley No. 3269 de 1954, cuyos fines son los de adquirir, construír, mejorar y administrar los aeropuertos nacionales.

7o.- Fondo Rotatorio Judicial.

Creado por Decreto No. 1709 de 1954 con el objeto de mejorar la dotación y funcionamiento - material de las oficinas de la Rama Jurisdiccional en el Poder Público, del Cuerpo Auxiliar - de ésta, del Ministerio Público y demás dependencias que se atiendan con el presupuesto del Ministerio de Justicia y al mejoramiento económico, cultural y de viviendas de los respectivos funcionarios.

8o.- Instituto de Fomento Industrial.

Creado por Decreto 1157 de 1940 con el objeto de promover la fundación y ensanche de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particular no hayan podido por - sí solos desarrollar satisfactoriamente.

9o.- Instituto Nacional de Fomento Municipal.

Creado por Decreto 289 de 1950. Este Establecimiento público se hizo cargo de la construcción de las obras de acueductos y alcantari - llados, etc., previos los aportes de los Municipios y los Departamentos. Luego por Decreto # 2956 de 1955 fué agrupado junto con los Institutos de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico y Crédito Territorial en la Corporación Nacional de Servicios Públicos. Esta funcionó hasta la promulgación del Decreto 094 de 1957 que la disolvió y creó nuevamente los nombrados Institutos, como Entidades Autónomas, con personería jurídica y patrimonio propio.

El Decreto 0270 de 1957 reorganizó el Instituto Nacional de Fomento Municipal en su forma actual. Entre sus funciones se le asignan la de resol - ver los problemas sanitarios de acueductos y alcantarillados de todas las poblaciones y zonas urbanas del país, dotándolas de las obras correspondientes mediante la aplicación integral y - técnica de los principios de ingeniería sanitaria en particular y de salud pública en general.

10.- Corporación Proveedora de Instituciones de Asistencia Social.

Creada por Decreto ley # 593 de 1956 como - organismo descentralizado con personería jurídica y patrimonio propio para suministrar sin ánimo de lucro a las Instituciones de asistencia pública o social, tanto oficiales como privadas, productos farmacéuticos y demás elementos que tales instituciones requieren para la eficaz prestación de sus servicios.

11.- Corporación Autónoma Regional de los Valles - del Magadalena y del Sinú.

Creada por Decreto 1710 de 1960 con el fín de promover el desarrollo económico de dicha región.

12.- Escuela Superior de Administración Pública.

Creada por la ley 19 de 1958 con el objeto de enseñar, investigar y difundir las ciencias - técnicas concernientes a la administración pública y en particular, para preparar y capacitar al personal que requieran los servicios del Estado.

13.- Servicio Nacional de Aprendizaje.

Creado por Decreto No. 118 de 1957 y organizado por el Decreto No. 164 de 1957, cuyo objeto es el de dar formación profesional a los trabajadores de la industrial, el comercio, la agricultura, la ganadería y la minería.

3. 2. 1.

LA VARIEDAD DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

De la calificación de las actividades a cargo de los establecimientos públicos como funciones administrativas y de la determinación de las características previstas en - la Ley; aparentemente puede afirmarse, que en el Derecho - Colombiano actual, la noción de establecimiento público es específica.

Sin embargo, la realidad administrativa nos presenta la calificación como establecimientos Públicos, de - Entidades con características disímiles, que en veces nose acomodan a todos los elementos característicos establecidos por la Ley. Tal fenómeno ha llevado a que la noción de Establecimientos Públicos, a pesar de la categórica concresión que se intentó en la Reforma Administrativa de 1968, sea hoy un concepto cuya etiqueta no implica homogeneidad.

Basta revisar el conjunto de entidades que las - leyes catalogan como establecimientos públicos para verificar el anterior aserto.

Podemos destacar :

Corporaciones Autónomas Regionales
Corporaciones
Fondos
Institutos
Cajas de (Retiro, de Previsión).
Casas Fiscales
Fondos Rotatorios

Hospitales
Servicios
Juntas
Centros
Empresas
Escuelas
Universidades
Clubes - Zonas Francas

./..

3. 2. 2.

CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD

En el conjunto de actividades cuyas denominaciones principales hemos señalado, podemos distinguir diferentes según la naturaleza y el contenido de la actividad que constituye su objeto:

a) Las hay que cumplen funciones Administrativas.

Dentro de estas, a la vez, encontramos unas que desarrollan actividades de vigilancia o inspección, mediante - reglamentaciones de carácter general y a travez también de actos subjetivos, concretos, y otros, dedicados a la prestación de servicios públicos tradicionales.

b) Algunos "establecimientos Públicos" desarrollan actividades que siendo de interés general no constituyen, e n sentido estricto, servicios públicos tradiciona - les, exclusivos del Estado (Hospitales, Fondos Rotatorios).

c) Otro grupo de establecimiento públicos, constituyen mecanismos administrativos de canalización - de recursos e inversió.. (los Fondos, los establecimientos de Fomento).

d) Existen, también establecimientos que ejercen actividades de carácter industrial o comercial, - catalogables como servicios públicos industriales o comercia - les (El Instituto de Mercadeo Agropecuario- Las Zonas Francas).

e) Así mismo cabe mencionar que hay establecimientos cuyo objeto consiste en la satisfacción de ciertos servicios a grupos determinados de afiliados. Tales servicios no constituyen en general actividades propias del Estado; en ocasiones, inclusive, es dudoso que el interés mediante ellas que se persigue tenga el caracter de social o general (Clubes - Fondos Rotatorios).

A los Establecimientos Públicos, podemos ubicarlos así:

SERVICIOS ESPECIALIZADOS

Centro Interamericano de Fotointerpretación
Instituto de Asuntos Nucleares
Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras
Instituto Geográfico " Agustín Codazzi".

COMERCIO EXTERIOR

Instituto de Comercio Exterior.
Zona Franca Industrial y Comercial de Buenaventura
Zona Franca Industrial y Comercial "Manuel Carvajal"
Zona Franca Industrial y Comercial de Cartagena.

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Empresa Nacional de Comunicaciones.
Fondo Aeronáutico Nacional
Instituto Nacional de Radio y Televisión
Servicio de Aeronavegación a Territorios Nales.
Fondo Vial Nacional
Fondo Nacional de Caminos Vecinales
Administración Postal Nacional
Instituto Nacional del Transporte.

FOMENTO ECONOMICO

Instituto Nacional de Proyectos de Desarrollo
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica
Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica
Instituto Nacional de Fomento Municipal.

FONDOS ROTATORIOS

Fondo Rotatorio de la Dirección General de Aduanas
Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea Colombiana
Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia
Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
Fondo Rotatorio de la Armada Nacional
Fondo Rotatorio del Depto. Administrativo Nacional de Estadística.
Fondo Rotatorio del Ejercito.

EDUCACION Y CULTURA

Escuela Superior de Administración Pública
Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas
y Proyectos Especiales " Francisco José de Caldas".
Instituto Caro y Cuervo.
Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.
Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y
Estudios Técnicos en el Exterior.
Instituto Colombiano de Construcciónes Escolares.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación
Superior.
Servicio Nacional de Aprendizaje.
Instituto Colombiano de Pedagogía
Instituto Colombiano de Cultura
Instituto Nacional para Sordos
Instituto Nacional para Ciegos
Instituto Universitario Sur Colombiano
Colegio Boyacá
Universidad de Caldas
Universidad del Cauca
Universidad Pedagógica Nacional
Universidad Nacional de Colombia
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

FOMENTO AGROPECUARIO

Corporación Autónoma Regional del Cauca.
Corporación Autónoma Regional del Quindío
Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables.
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Instituto Colombiano Agropecuario
Junta de Rehabilitación y Desarrollo de las Zonas Bananeras.
Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá.
Coporación Autónoma para la defensa de la ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu.
Servicio Colombiano de Metereología e Hidrología
Instituto de Mercadeo Agropecuario.

SALUD Y PREVISION SOCIAL

Caja de Previsión Social de Comunicaciones
Hospital Militar Central
Instituto Nacional de Cancerología
Caja Nacional de Previsión Social
Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Caja de Sueldo de Retiro de la Policía Nacional
Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.

BIENESTAR SOCIAL

Caja de Vivienda Militar
Club Militar de Oficiales
Fondo Nacional del Ahorro
Fondo Nacional de Bienestar Social
Fondo de Desarrollo Comunal
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Instituto Casas Fiscales del Ejercito
Instituto de Crédito Territorial
Defensa Civil Colombiana.

./.

TITULO CUARTO

4. LA DOCTRINA Y LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

Véamos en el campo de la doctrina el pensamiento de algunos tratadistas en relación con los establecimientos públicos.

4.1 RAFAEL BIELSA.

Refiriéndose a los establecimientos públicos manifiesta, que estos organismos adquieren una importancia creciente en la actual organización administrativa debido al aumento incesante de los servicios públicos y a la especialización de los mismos; que no son simples dependencias del poder central ni órganos sujetos a la subordinación que nace de la organización jerárquica sino servicios desprendidos de la administración pública y erigidos en órganos distintos.

Agrega, que en Francia se consideran los "Establecimientos Públicos" a las Ramas de Servicios General del Estado, del Departamento o de la comuna que han sido desprendidos del conjunto para ser eregidos en órganos de vida porpia. Es decir, son órganos gestores de los intereses generales porque realizan un servicio público. Y más adelante, agrega : " Porque en fecto el patrámonio sólo es un medio de realizar el fín del Establecimiento Público, esto es, el servicio público; y es indudable entonces, que no es el medio sino el fín lo -

que determina la naturaleza jurídica de la Entidad".

" A juicio nuestro el criterio determinamente es, precisamente, el del fín de la entidad de que se trate y - la esfera del derecho en que ésta actúe, si bien esto úl - timo es consecuencia de los primera según ya advertimos".

./.

4. 2 . GASTON JEZE.

Parte de una operación presupuestal para llegar a lo mismo que el llama " servicio personalizado". En efecto, dice que en Francia existen cuatro categorías de patrimonios administrativos, el nacional, los departamentales, los municipales y los coloniales y que cuando se organiza un servicio público se le vincula ordinariamente con uno de estos patrimonios generales, a fín de que los gastos de gestión de dicho servicio se - sufraguen con los recursos de este patrimonio general.

Agrega, que para los servicios públicos relacionados con una u otra de las cuatro grandes categorías de patrimonio generales del Estado, Departamentos, Municipios y Colonias la regla fundamental es la siguiente: " Los gastos de los diferentes servicios públicos vinculados con un mismo patrimonio - general se pagan con los recursos generales de este patrimonio; los gastos de todos los servicios forman una sola masa que pesa sobre el conjunto de los recursos del patrimonio general. Este es el principio de la no afectación de los ingresos de la no asignación de las rentas. En otras palabras: no se distingue entre los servicios públicos; no se les afectan los - recursos propios. Las deudas originadas por el funcionamiento de los diferentes servicios públicos son deudas del patrimonio general, sin orden de preferencia; análogamente, todos los créditos originados por la actividad del servicio público son créditos del patrimonio general".

De esta regla fundamental, Gaston Jeze, deduce dos excepciones. Una de ellas se presenta cuando se resuelve que las deudas surgidas por el funcionamiento de determinado servicio público no gravarán el patrimonio administrativo general y que los ingresos provenientes de tal servicio no entrarán en el citado patrimonio.

De ahí que los ingresos se afecten a los gastos del servicio y se organice nuevo patrimonio administrativo, distinto de los patrimonios generales. Sobre este patrimonio especial se deducirán las deudas ocasionadas por la gestión del servicio público, y por consiguiente le pertenecerán a él las rentas que se les asignen en estas condiciones. El excedente de los ingresos irá en principio, a engrosar el patrimonio administrativo especial, no figurando de ordinario en los ingresos del patrimonio general. Deduciendo entonces que existe establecimiento público o también que tal servicio ha sido personalizado.

"La personalización de un servicio público, dice, es pues, un procedimiento jurídico consistente en la afectación general y permanente, que lleva implícita su exclusión de una patrimonio general".

" Este carácter general y permanente y de la afectación se manifiesta necesariamente en forma de facultades generales otorgadas a ciertos agentes públicos: tal, por ejemplo, la facultad de recaudar determinados impuestos o determinadas tasas de los individuos, o la facultad de recibir liberalidades para el funcionamiento del servicio, etc. e sobre entiende que estos recursos no forman parte de un patrimonio

general sino que se afectan especial y exclusivamente a los gastos del servicio personalizado. En principio el excedente no ingresa en uno de los patrimonios generales pues se deja en reserva para las necesidades ulteriores del establecimiento público, o sea del servicio público personalizado".

Los agentes públicos autorizados para la gestión de este patrimonio especial tienen competencia para aplicar a los gastos del servicio los ingresos así asignados".

" Disponen también de poderes jurídicos para realizar todos los actos jurídicos necesarios para la buena gestión de un conjunto de bienes, de un patrimonio".

Podemos resumir las opiniones de Jeze así:

El establecimiento Público se reconoce por un doble carácter: existencia de un servicio público, afectación de un patrimonio propio a los gastos de ese servicio.

Por el hecho de existir servicio público se explica porqué los agentes del establecimiento público, tienen para asegurar en funcionamiento regular del servicio, todo o parte de los deberes de derecho público organizados para la buena marcha de los servicios públicos en general.

En Francia el "status" de establecimiento público desde el punto de vista de las facultades jurídicas relativas

a la gestión del patrimonio no es absolutamente uniforme; sin embargo hay muchos rasgos comunes, el modelo lo proporciona el status imaginado para los patrimonios administrativos generales de los municipios. Este es el régimen de la jurisprudencia aplicada a los establecimientos públicos.

Así, el procedimiento del establecimiento público propiamente dicho sólo es una de las tres modalidades del servicio público; las otras dos son: 1o.) el servicio público puro y simple financiado por un patrimonio general; 2o.) el servicio público beneficiario de una afectación de ingresos.

Para saber si existe establecimiento público, es preciso tener en cuenta la voluntad del legislador. En Francia, el Parlamento es el único que tiene competencia para afectar especialmente un patrimonio a un servicio público.

El Parlamento manifiesta de varias maneras su voluntad de adoptar el procedimiento del establecimiento público:

1o.) Declarándolo expresamente;

2o.) Resolviendo que los servicios públicos de determinada categoría puedan convertirse, mediante un decreto, en establecimiento público.

3o.) Utilizando el procedimiento de los establecimientos públicos con respecto a aquéllos que no fuesen nacionales, al organizar para un -

servicio público, un patrimonio especial que se afectan a dicho servicio.

./.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

4.3 - B O N N A R D.

Nos dice que a la forma normal de organización de los servicios públicos, por administración, se oponen dos - formas especial que son el establecimiento público y el servicio público concedido, los cuales permiten una atenuación de la subordinación y cierta autonomía respecto de los autoridades dirigentes, es decir, que realizan una descentralización por servicios.

Al referirse a la caractéristica del establecimiento público dice que es la de ser un servicio público que posee un patrimonio propio y tiene personalidad moral. Sólo se pueden constituir o suprimir en virtud de una decisión - del Estado, por lo general un acto legislativo.

La autonomía varía en extensión según la clase de establecimientos y de acuerdo con los órganos directivos - desde el punto de vista de su elección y sus poderes. Por tener patrimonio propio puede por sí mismo adquirir y enajenar.

Desde el punto de vista rentístico, el establecimiento público se prestar a la industrialización del servicio que consiste en que el servicio se base rentísticamente a sí mismo equilibrando sus gastos con sus ingresos, en consecuencia tiene un presupuesto especial, es decir -

sus ingresos y egresos funcionan separadamente y no se incorporan al presupuestos general. Según los casos ese presupuesto reviste tres formas diferentes: presupuesto anexo, presupuesto autónomo y presupuesto con carácter industrial.

./.

4. 4. MARCEL WALINE.

Dice que el establecimiento público es sujeto no no objeto de derecho: una persona y no un bien; que es una - persona de derecho administrativo, que se opone a las colectividades territoriales; que administra un servicio público, o un grupo determinado de servicios conexos; finalmente que los administra con cierta autonomía.

Hablando de las prerrogativas administrativas del - establecimiento público dice que se beneficia siempre de las prerrogativas reservadas a las personas de derecho adminis - trativo, a saber:

1) su fondos tiene carácter de dineros públicos; - su manejo es sometido, salvo excepción previs - ta por la ley, a los reglamentos de la contabilidad oficial y al control de la jurisdicción de cuentas;

2) sus bienes no son susceptibles de vías de ejecución forzada;

3) los trabajos ejecutados a cuenta del establecimiento público son trabajos públicos si se llenan de otras condiciones;

4) los administradores o agentes son funcionarios, pueden tomar decisiones, las cuales son sucep - tibles de recurso por exceso de poder.

5) Gozan de privilegios fiscales.

6) están sometidos a una tutela administrativa más estrecha que para las personas de derecho privado.

7) los litigios con terceros son de la competencia de los tribunales administrativos según igual reglamentación de las otras personas administrativas.

Continúa expresando que el régimen jurídico de los establecimientos públicos aparece diferente del de los organismos privados. El establecimiento público realiza lo que se ha llamado la descentralización por servicios, que se sitúa al lado de la descentralización territorial; tiene su presupuesto independiente del de la persona pública a la cual está adscrito; cuenta con entradas regulares y vota sus gastos. En cambio cuando a un servicio no se le reconoce personería, sus fondos se hallan refundidos dentro del presupuesto de las colectividades correspondientes.

Termina manifestando que el establecimiento público ha sido creado para atender exclusivamente un determinado servicio cultural, económico, etc.

./.

4.5 JORGE VEDEL

Vedel refiriéndose a la noción clásica de los establecimientos públicos dice que los elementos que lo caracterizaban eran los siguientes:

a) Personalidad moral, lo que significa que el establecimiento público posee un patrimonio y goza de autonomía financiera.

b) El establecimiento público es una persona moral de derecho público.

c) El establecimiento público presta un servicio público especial, a diferencia del Estado y de las colectividades territoriales, que atienden a múltiples necesidades.

Anota que los elementos que caracterizaban el establecimiento público conforme a la noción clásica se han tornado confusos por la cantidad de establecimientos públicos de distinto carácter. " La noción de establecimiento público indistrial y comercial es un efecto de la conjunción de dos nociones bien conocidas; la de servicio público industrial y comercial y la de establecimiento público".

Refiriéndose a la nacionalización que el Estado Francés hizo de las minas de carbón, el gas, los grandes bancos de depósito, la electricidad y la fábrica de automóviles Renault, la terminología usada al llamar establecimiento comercial e industrial a la fábrica Renault y -

establecimientos públicos industriales y comerciales a las empresas de gas y electricidad de Francia, advierte que es aquí donde el desdoblamiento de la noción de establecimiento público ha conducido a su falta de nitidez, puesto que normalmente el personal de los establecimientos públicos corresponde a la categoría de funcionarios, pero no en los industriales y comerciales; los primeros tienen un presupuesto, los segundos nó; aquellos tienen normas que se refieren a la disposición de sus bienes, los últimos disponen de éllos según sus intereses. " Dicho de otra manera, en el conjunto de sus relaciones con terceros, las empresas nacionales constituídas en forma de establecimiento público se comportan completamente como empresas comerciales e industriales ordinarias. La comerciabilidad es de tal manera acentuada que se puede preguntar qúe queda de la noción de establecimiento público, que es élla misma, en gran medida antinómica con la noción de comerciabilidad. Como lo dice Rivero, el término de establecimiento público está vacío, - en el caso de las nacionalizaciones, de todo lo que constituye verdaderamente su sustancia".

Vedel propone un esfuerzo vigoroso para volver la noción de establecimiento público a un contenido dotado de cierta unidad: " El Partido más juicioso será el de considerar que a partir de una cierto grado de comerciabilidad, como se ha explicado ya, no hay más establecimiento público, hay algo diferente, una persona moral comerciante, o si se prefiere, un comerciante público".

4. 6. FRITZ FLEINER

Refiriéndose a los establecimientos públicos dice:

La administración del Estado y de las Corporaciones de Derecho público agrupan en una serie de unidades las funciones que son similares por su objeto. Así se originan las diferentes ramas administrativas. Para atender sus funciones, cada uno de estos departamento dispone de un conjunto de funcionarios y medios materiales jurídicos. Este conjunto de personas y medios, que técnicamente constituyen una unidad y que atienden permanentemente un fín público especial, recibe el nombre de establecimiento público.

Refieriéndose a la distinción entre establecimiento dependiente y establecimiento público, expone: "en el establecimiento público se nos manifiesta de ordinario, una parte definida, perfectamente circunscrita de la administración pública. Pero si constituye una parte de la actividad general de la Administración del Estado o Municipio, no tiene entonces una personalidad jurídica propia; se trata de un establecimiento dependiente".

" Pero si la ley con el fín de atender a una determinada función administrativa ha separado de la organización general administrativa un conjunto de medios, de tal manera que éstos no solamente deban llevar una existencia independiente desde el punto de vista técnico, sino que tengan una personalidad jurídica propia, aparecen entonces los Establecimientos Públicos".

Continúa manifestando que todos los Establecimientos Públicos están organizados según normas del derecho - públicos. Su carácter jurídico se determina por el contenido de las diversas disposiciones que le atañen, y en este caso es muy importante saber si el reglamento de servicio está inspirado en puntos de vista de derechos público - o privado.

4. 7 GABINO FRAGA

Al estudiar la descentralización por servicio dice:

que los servicios que requieren procedimientos técnicos y que están encomendados al Estado, conviene desprenderlo de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garanticen su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituír un patrimonio que sirva de base a su economía. Pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejericio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca.

El establecimiento público tal cmo está organizado en la legislación, constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponde.

Manifiesta que es necesario analizar el establecimiento público, no solo desde el punto de vista administrativo, sino también en sus aspectos patrimonial y finsnciero, puesto que los gastos de sus sostenimiento están por lo general separados de los gastos ordinarios del estado y los recursos de que dispone también por lo general forman un capítulo independiente de los ingresos ordinarios y bienes de la administración central.

En segundo lugar la atribución que estos establecimientos realizan debe ser una atribución de carácter técnica; por último la atribución que se ejercita por medio del establecimiento público, es por las razones mismas, que fundan su disgregación de la administración Central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especiliad de la atribución que le corresponde.

El establecimiento público tiene, de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica que sólo puede otorgársele en virtud de un acto legislativo especial del Estado en los casos en que no hay una regla de carácter general que atribuya la personalidad a tal categoría de establecimientos.

./.

4. 8 EUSTORGIO SARRIA

Entre nosotros, Eustorgio Sarria, acoge la teoría de los publicistas francedes, ampliándola y desarrollándola en ciertos aspectos, en armonía con la práctica de algunos países de origen hispano, así;

El establecimiento público, organismo descentralizado, es parte de la administración; pero por razón de la autonomía que le es esencial, se halla sometido a normas objetivas especiales. Esas normas especiales son las que le dan origen, vida propia, patrimonio y gestores más o menos autónomos. Así pues, se presenta el establecimiento público como una creación de la Ley.

Manifiesta que para la existencia de un establecimiento público se requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

1o.) Que se trate de un servicio público o actividad, cuya prestación u organización esté a cargo del Estado.

2o.) Que el servicio sea por excelencia técnico, de contenido preferentemente económico cultural o social.

3o.) Que sea creado por acto legislativo, y que por medio de éste se consagre la autonomía patrimonial, administrativa y jurídica.

4o.) Que los gobernantes mantengan el necesario - control del organismos, como garantía de la unidad de criterio administrativo y de la debida protección del patrimonio público que a éllos corresponde.

" En cuanto al patrimonio del establecimiento público expone: debe observarse que no es esencial a su - existencia jurídica el hecho de que ese patrimonio sea aportado en su totalidad por el Estado; pueden presentarse casos, y se presenta, en que los gobernantes para mejor organización y prestación del servicio, buscan o permiten la - cooperación del capital privado. Lo importante es que el - Estado aporte una parte de ese patrimonio,que no pierde, - al mezclarse con el particular, su carácter público".

Refiriéndose a la vinculación jurídica de los agentes o funcionarios del establecimiento público con el Estado, dice, que tanto la doctrina como la jurisprudencia - aceptan la concurrencia de modalidades que los colocan en situación diferente a la de los demás agentes oficiales,pero sin perder su carácter de agentes de la administración pública.

Por último termina definiendo el establecimiento - público así:

" La Entidad, creada por acto legislativo con autonomía jurídica administrativa y patrimonial, a cuyo cargo

está una actividad o servicio público, en muchos casos, es la entidad denominada oficial ó semioficial".

La doctrina y la jurisprudencia en Colombia precisaron en un principio, como características esenciales del establecimientos públicos las siguientes:

1) Creación de la entidad por ley o decreto con fuerza de ley;

2) Autonomía jurídica, patrimonial y administrativa con respecto al Estado lo cual supone que el establecimiento público sea una persona jurídica.

3) Vinculación patrimonial entre el Estado y el Establecimiento público, aunque la mayoría del patrimonio de la entidad no pertenezca al Estado, y

4) Prestación de un servicio público por parte del Establecimiento repectivo.

./.

TITULO QUINTO

ORIGEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS

5. CREACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

Entre los fines esenciales del Estado figura el de la prestación de los servicios públicos. Pero debido a la complejidad de las necesidades sociales contemporáneas y a la incapacidad del Estado de atender directamente tales - servicios, especialmente aquellos que requieren perfeccionamientos técnicos para su satisfactoria prestación, el - Estado ha creado órganos jurídicos y autónomos cuyo giro - especial de actividad, radica en servir los intereses de la colectividad. Observemos pues, como ha operado en nuestro país la creación de los establecimientos públicos.

5. 1 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS NACIONALES

Los establecimientos públicos en Colombia han sido creados por el Congreso por medio de leyes y por el ejecutivo en virtud de decretos extraordinarios y legislativos - según las facultades que le ha correspondido ejercer para ello.

El Ordinal 10 del Art. 76 de la Constitución Nacional, adscribe al Congreso la facultad de regular el servicio público, cuando dice : " Corresponde al Congreso hacer las

leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones..... 10.- Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los Arts. 62 - 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar".

En uso de esta atribución el Congreso ha creado establecimientos públicos tales como la Universidad Nacional, Puertos de Colombia (hoy Empresa).

El Ejecutivo en virtud de las facultades conferidas por el Art. 121 de la Carta, también creó establecimientos públicos durante el estado de sitio. A vía de ejemplo podemos citar el Instituto Nacional de Fomento Tabacalero, creado por Decreto No. 3558 de 1954. También el Ejecutivo ha creado establecimientos públicos en virtud de la delegación de sus funciones que le ha hecho el Congreso, al revestirlo de precisas facultades extraordinarias. A este caso corresponde el " Fondo de Caminos Vecinales", creado por Decreto extraordinario No. 1650 de 1960.

En la actualidad rige el Art. 5o. del Decreto 1050 de 1968, que dice : " Los establecimientos públicos son organismos creados por la ley o autorizados por esta, encargados principlamente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características:

a) Personería Jurídica

b) Autonomía Administrativa

c) Patrimonio Independiente, constituído con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas, contribuciones de destinación especial".

./.

5. 2 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS DEPARTAMENTALES

Dentro de las atribuciones de las asambleas departamentales está la de fomentar por medio de Ordenanzas y con los recursos propios del departamento los servicios públicos que les corresponden.

En virtud de estas atribuciones las asambleas Departamentales han creado establecimientos públicos por medio de Ordenanzas, tales como la Empresa de Oleoductos de Cundinamarca, creada por la ley 10 de 1955.

./.

5. 3 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS MUNICIPALES

Los Concejos Municipales también han creado por medio de acuerdos, establecimientos públicos. La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá fué creada por Acuerdo No. 77 de 1946, y en virtud del Acuerdo No. 30 de 1958 el Concejo Distrital de Bogotá organizó la empresa Distrital de Aseo como Entidad Autónoma, con personería jurídica, bajo la dirección de una Junta, es decir como Establecimiento Público.

./.

5. 4 FACULTAD PARA CREARLOS

Antes de 1968 era muy controvertido que los Establecimientos públicos solo podían ser creados por el Legislador, que los departamento y municipios no pueden hacerlo a menos que cuenten con una autorización especial de áquel.

Como los criterios estaban unificados en cuanto al - orden nacional, nos atendremos al departamental y municipal.

Entre los expositores en contra de la facultad que - tengan los departamentos y municipios para crear establecimientos públicos tenemos al Dr. Eustorgio Sarria, quien decía: " Los Departamentos y Municipios, obrando de acuerdo - con la facultad constitucional de libre administración de su patrimonio y servicios locales, pueden crear, por medio de - Ordenanzas o acuerdos, entidades o empresas encargadas de la prestación de tales servicios. Pero ellos no alcanzan la categoría legal de verdaderos establecimientos públicos, por - cuanto les faltaría la autonomía jurídica, que sólo la ley - concede y que se traduce en la creación de una persona jurídica, con capacidad para obligar y obligarse, actuando con independencia del respectivo departamento o municipio, judicial o extrajudicialmente".

./.

Agrega que el Art. 90 de la Ley 153 de 1887 dispone:

" La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas". Manifiesta que el término ley está empleado en sentido restringido al acto emanado del Congreso, de conformidad con el Art. 76 de la Constitución.

En cambio, el Consejo de Estado en importante fallo del 2 de agosto de 1963 reconoció la facultad que tienen los concejos municipales de crear establecimientos públicos y por ende las asambleas departamentales.

Miremos algunos de los apartes más sobresalientes del citado fallo:

" En el título sobre Personas Jurídicas del Código Civil se encuentra el Art. 635, que sí está vigente en su totalidad. En ese precepto, después de hacer la declaración de que no se rigen por dicho título las empresas industriales, se agrega lo siguiente en su segundo inciso:

" Tampoco s extienden las disposiciones de este Título a las Corporaciones o fundaciones de derecho público, como los establecimientos que se costean con fondos del tesoro Nacional".

" Es muy importante analizar el texto transcrito para situar en su verdadero terreno la cuestión controvertida".

" El artículo 635 nos está diciendo que desde la - época en que se expidió el Código Civil, y con el propósito de excluirlas de su régimen de derecho común, se reconocía ya personalidad jurídica separada de los respectivos entes estatales a corporaciones o fundaciones de derecho público. Y sólo a modo de ejemplo de las personas de esta clase mencionamos el artículos de los establecimientos costeados con fondos de la nación. Por eso no sería lógico excluír de la norma a los costeados con bienes departamentales o municipales, pues tanto los bienes de la nación como los pertenecientes a Departamentos y Municipios son patrimonio del - Estado y los fondos de todas esas Entidades entegran el Tesoro Público, según lo declara expresamente el artículo 64 de la Constitución".

" Partiendo del principio de la centralización política y la descentralización administrativa que inspira el régimen constitucional de la República unitaria desde la - Carta de 1886, se reconoció la personalidad jurídica de las divisiones territoriales establecidas (Departamentos y Municipios) con el consiguiente derecho de dominio sobre sus bienes y rentas en los términos del Art. 183 de la actual - Codificación".

" El Código de Régimen Político y Municipal, a cuya materia pertenecen "la organización general de los Departamentos y municipios y las atribuciones de los empleados y corporaciones de estas entidades" (como se declara

en su artículo 1o. dentro del Título " Disposiciones Preliminares) copió en su artículo 235 el 16 de la Constitución que expresa para que están instituídas las autoridades de la República y agregó en su segundo inciso:

" También han sido instituídas para la administración y fomento de los intereses públicos a fín de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progeso y engrandecimiento de la Nación".

" Y en el artículo 236 se añade:

" Para alcanzar esos grandes e importantes objetos se detallarán en el presente Título (Administración Pública) las principales reglas generales que deben tenerse presentes en el ramo administrativo, a fín de obtener la buena marcha de la cosa pública. Estas reglas se observarán en cuanto no pugnen con disposiciones especial de esta u otras leyes".

" Los preceptos citados contienen principios de - trascendental proyección doctrinaria. El del 235 predica que las instituciones estatales, además de la primordial - función que el Art. 16 de la Carta les impone como propia e instransferible, y la cual se cumple por medio de actos de autoridad, han sido creadas para iniciar y llevar a cabo cuanto propenda por la administración y fomento de los intereses colectivos, realizando así labores que no están - - implícitos en el ejercicio de la soberanía y que pueden - también ser llevadas a cabo por los particulares.

Aquellas, las del artículo 16 de la Constitución, envuelven el ejercicio de la autoridad del Estado y por ello se encuentran centralizadas. Las otras, las del segundo inciso del - Art. 235, se dejan a la inicitiva de las entidades de derecho público. Nación, departamentos y Municipios, para que ella la cumplan en la forma y medida más convenientes, a fín de - satisfacer las necesidades públicas dentro de sus respectivos radios de acción. Son estas cuestiones que no implican necesariamente el ejercicio de la autoridad política y corresponden a servicios que por dicha razón pueden descentralizarse".

" El Art. 236 anuncia como en el Título correspondiente del mismo Código se establecen las reglas generales - que en el ramo administrativo han de obedecerse para la buena marcha de la cosa pública. Y ha de observarse que en la expresión subrayada domina el sentido de manejo de los bienes aplicables a la promoción del bienestar general".

" Sirven pues, los citados artículos de explicación y de preámbulo al 237 , que dice:

" La Ley reconocerá establecimientos, bienes y rentas de la Nación; establecimientos, bienes y rentas de los Departamentos y estalbecimientos, bienes y rentas de los Municipios."

" Semejante reconocimiento carecería de sentido si no se entendiera que el legislador quiso decir que tanto la Nación como los departamentos y los municipios podrían instituir esos establecimientos con personalidad jurídica diferente -

de la de ellos mismos y mediante una afectación de propiedad sobre el patrimonio de que los dotaran en orden a cumplir su objeto.

" Demostrado ya que se trata de un servicio público municipal - y de los expresamente reconocidos por la ley - siendo además dá aquellos que el Concejo puede confiar a una Junta autónoma para que lo administre según la reglamenta - ción que él mismo le dé, y sabido - por otra parte - que es un servicio que los usuarios deben retribuír, de modo que - pueda costearse o incrementarse con su mismo producido, no cabe duda de que está legalmente facultado el Concejo Distri tal no sólo para organizarlo con amplia autonomía, aplicán- dolo bienes o, en otras palabras segregando de su patrimonio ordinario alguno para destinarlos a su funcionamiento, sino para conferirle personalidad jurídica, desdoblándola del Mu- nicipio, a fín de constituirlo en establecimiento público mu- nicipal de los que reconoce expresamente la Ley, como se hizo notar arriba, al comenzar el Art. 237 del Código Político - y Municipal".

Hoy día, dentro de la vigencia de la Reforma Consti- tucional aprobada en 1968, es indidable la constitucionalidad de las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta en estos niveles administrativos. En efecto, de manera expresa se mencionan tales entidades y se preveé lo relativo a su creación.

La Constitución política prevé la existencia en las organizaciones departamental y municipal, de las tipologías de entidades descentralizadas del nivel administrativo nacional, es decir, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales. Igualmente se define la existencia de sociedades de economía mixta.

En cuanto a su creación, tenemos que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 187, ordinal 6o. corresponde a las Asambleas mediante Ordenanzas crear a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, conforme a las normas que determine la Ley.

A su turno prevé el artículo 197, en el Ordinal 4o. que corresponde a los Concejos Municipales crear a iniciativa del Alcalde los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

La creación de estas entidades, como se deduce de las normas constitucionales citadas, debe acomodarse a las normas que determine la ley. Es decir que se reservó el Legislador la facultad de dictar normas sobre condiciones para la creación de las entidades descentralizadas de los departamentos y municipios.

La Constitución señala dos condiciones a las cuales deben sujetarse las Asambleas y los Concejos en la creación de Entidades Descentralizadas;

a) Iniciativa del Gobernador o del Alcalde. Esta condición como lo declaró el Consejo de Estado

" solamente rige para los establecimientos que se creen a partir de la vigencia de las normas constitucionales mencionadas (se hace referencia a la Reforma Constitucional de 1968).

b) Que la creación se efectúe de acuerdo con las reglas que determine al efecto la Ley.

Si bien hasta el momento el Congreso no ha expedido ninguna ley sobre el particular, fijando las pautas que han de seguir las Asambleas y los Concejos, es evidente "que la creación, modificación o extinción de establecimientos públicos no puede estar supeditada a la expedición por parte del Congreso de Leyes cuadro que - den las bases según las cuales ello puede llevarse a - efecto. Pretender eso, sería paralizar el continuo - gluir del derecho y su adaptación.

./..

TITULO SEXTO

C A R A C T E R I S T I C A S

6. CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Como se dijo anteriormente, las características de los establecimientos públicos, están contemplados en el Art. 5o. del decreto 1050 de 1968: personería jurídica autonomía administrativa, patrimonio independiente y podemos agregar la creación legal.

6. 1 PERSONERIA JURIDICA

Los establecimientos públicos son personas jurídicas, esto es sujetos del derecho, con autonomía de gestión, que pueden adquirir derechos y contraer obligaciones.

Siempre se ha considerado como elemento fundamental de estas entidades, que cumplen descentralización, su condición de personas jurídicas, pues sólo mediante ella pueden actuar con relevancia jurídica.

En general, las entidades descentralizadas reciben su condición de personas jurídicas ipso jure, por ministerio de la Ley que las crea.

El carácter de personas jurídicas de los establecimientos públicos es al decir de Drago el único elementos que conserva unidad a través del desarrollo de la noción en el derecho francés, en el cual tal noción experimentó las sucesivas crisis que también acompañaron el desarrollo del concepto de servicio públicos.

En torno a la personalidad jurídica de estas entidades parece pertinente aclarar dos aspectos, discutidos en la doctrina universal.

El primero de ellos relativo a su carácter de personas jurídicas públicas o privadas, y el segundo atinente al motivo del reconocimiento de la personalidad jurídica de tales entidades descentralizadas.

El primer aspecto ha de resolverse en el sentido de afirmar el carácter público de la personalidad conferida a esos organismos; en efecto, respecto de ellos pueden predicarse factores o elementos que la doctrina retiene para calificar como pública a una persona jurídica dada: son creados en virtud de la voluntad estatal, ejercitan ciertas prerrogativas inherentes al Estado y se hallan encuadradas en la Administración Pública. Este carácter público, no implica, de otra parte, que el régimen aplicable a sus actos y relaciones sea el jurídico público; pues es aceptado, de tiempo atrás que el Estado y estos entes públicos menores cumplan actos bajo el dominio del derecho público, y en ocasiones de conformidad con las normas privadas. En el caso concreto nuestro,

los establecimientos públicos se rigen en principio por el Derecho Público y las empresas por el Derecho público, en su organización y funcionamiento y por el privado, en la actividad cumplida.

El segundo aspecto que hemos planteado se dilucida mediante el análisis de la finalidad del otorgamiento de personalidad jurídica a tales entidades, consideradas como una especie de personas jurídicas.

El otorgamiento de personería jurídica se considera la forma de protección plena a un conjunto de intereses social y jurídicamente protegibles. Pero ello significa que a la base de toda persona jurídica hay un sustrato sociológico. Las respuestas de la doctrina no son unánimes: Hay autores que afirman que en todo caso la personalidad jurídica, descansa sobre un sustrato sociológico, un conjunto de intereses individualizados que son amparables jurídicamente. Pero otros, niegan la necesariedad de tal elemento, sobre todo con referencia a entidades como las descentralizadas a que nos referimos, con fundamiento en que ellas no gestionan intereses propios; ellas actúan los intereses del propio Estado.

Como anota el español Baena, con relación a los entes funcionalmente descentralizados : " Hay que partir de la base de que tras estos entes no existe un centro de intereses propios, sino que se trata de los intereses del propio Estado", " si ponemos esta idea, agrega, en conexión

con la atribución de una función estatal, resultará claro que el Estado crea estos entes, que desempeñan funciones propias del mismo Estado, con fines determinados".

De lo anterior debemos concluír que si bien la proyección de la personalidad jurídica de las entidades descentralizadas es idéntica a la de todos los sujetos del Derecho, ella en este caso no ampara intereses específicos de un grupo individualizado salvo, creemos que en tratándose de las universidades oficiales y de los organismos de previsión y seguridad social, sino que dirige a proteger jurídicamente los intereses del propio Estado, que son los de la sociedad.

De esto se desprende además el que la persona jurídica no sea elemento indispensable para que las entidades sean instrumentos adecuados para la prestación de servicios o para el ejercicio de funciones administrativas. En efecto, pueden darse otras formas que sean más eficaces. Por último, deben tenerse en cuenta, cómo destaca la exposición de motivos de la ley española de 26 de diciembre de 1958 que prevé el régimen de las entidades estatales autónomas, como "aún en los casos en que dichas entidades gozan de personalidad distinta de la del Estado, no se trata de personas independientes del mismo, y ello explica que para lograr la unidad y coordinación necesarias a toda actividad pública y conseguir con ello la máxima eficacia, de acuerdo con el concepto de unidad de poder, esté áquel jurídicamente habilitado en todo momento para adoptar con respecto a ellas, las medidas normativas y de fiscalización que sean precisas, sin mengua de la diversidad autonomía y agilidad que constituyen razón y presupuestos básicos de su existencia ".

" La personería Jurídica significa que la entidad es una persona jurídica independiente de la Nación, capaz - de celebrar los actos propios del servicio o actividad de - que se trate y de actuar como demandante o demandada, bajo su exclusiva responsabilidad moral y pecuniaria" (Sarria, Esquema de la Reforma Administrativa en Colombia.)

Nuestra legislación civil define la persona jurídica, señalando los atributos que le son propios, iguales - a los de la persona física," es una persona ficticia capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representada judicial y extrajudicialmente".

De consiguiente los atributos esenciales de las - colectividades elevadas a personas jurídicas, con los cuales pueden adquirir derecho y contraer obligaciones, son tres:

1. - Autorización expedida por la autoridad pública.

2.- Un representante legal que actúe por éllas; y

3.- Existencia de un patrimonio y de una capacidad propia independiente de sus miembros.

En el derecho colombiano se ha hecho la siguiente - división de las personas jurídicas:

a) Personas jurídicas políticas reconocidas direc - tamente por la ley. Tales son: El Estado, - los Departamentos y Municipios.

b) Personas jurídicas privadas, formadas mediante aporte común y autorización del Estado que tienen como fín principal la defensa de los derechos - del respectivo gremio, o el perfeccionamiento

moral o intelectual de sus miembros, vgr. Sindicatos, cooperativas, etc.

c) Personas jurídicas privadas con objeto de especulación, como las sociedades civiles, comerciales- etc.

d) Personas jurídicas creadas por iniciativa privada con fines de utilidad pública o interés social.

e) Personas Jurídicas públicas, como los estableci - mientos públicos.

./.

6. 2. CREACION O AUTORIZACION LEGAL

Este requisito de existencia de las entidades descentralizadas, significa que ellas son fruto de la iniciativa estatal, expresada mediante el órgano idóneo: el legislador solo en virtud de ley o acto a ella equivalente cuando medien facultades para ello, puede darse nacimiento a estas entidades.

La Constitución Nacional, a partir de la Reforma introducida en 1968, radicó expresamente la competencia para la creación de establecimientos públicos en el Congreso Nacional a iniciativa del Gobierno. Así se prevé en los Arts. 76, Ordinal 9o. y 79.

Respecto de la creación de empresas industriales y comerciales no prevé el constituyente, cúal ha de ser el procedimiento; sólo se refiere a que el legislador deberá expedir sus estatutos básicos. Teniendo en cuenta este silencio de la norma constitucional, el profesor Rojas Arbeláez es de opinión que la disposición contenida en el Art. 6o. del decreto 1050 de 1968, (expedido el 5 de julio de ese año) quedó insubsistente, a partir de la vigencia del acto legislativo No. 1 también del año de 1968, en virtud de los efectos derogatorios de la Constitución respecto de las normas legales preexistentes.

No obstante, teniendo en cuenta que la Constitución en el Ordinal 10 del Artículo 76, señala al legislador la - función de expedir el Estatuto Básico de las empresas, pue - de afirmarse que a él asiste la facultad de determinar como han de crearse dichas entidades.

La creación legal a que nos referimos puede ser inmediata o mediata, según que el leg islador en el contenido - mismo de la ley, determine el surgimiento de la entidad o que simplemente, autorice su existencia futura, cuando se cumplan ciertos supuestos previstos por él mismo. De la inmediatización aludida se desprende una clasificación de las entidades descentralizadas, en entidades de primero y segundo grado - o indirectas como lo denomina el Decreto 3130 en su Art. 4o.

./.

6. 3 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Como lo expresa la propia ley (D.L. 1050 de 1968, Art. 7o.), "la autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que los rigen". Lo cual quiere decir que si bien estas entidades descentralizadas gozan de una autonomía administrativa y financiera, el contenido de ella no es idéntico en todos los casos; por el contrario, en cada acto normativo de una entidad concreta se especifica teniendo en cuenta el servicio o la función a cargo de ella.

No obstante, hay ciertos rasgos comunes en esta materia, aplicables a las distintas entidades, tales como la prevision de formular la política general del organismo, la adopción de los estatutos o la aprobación del presupuesto anual y la de controlar el funcionamiento general de la correspondiente entidad.

Finalmente, debe precisarse que la autonomía administrativa y financiera reconocida a las entidades descentralizadas, debe ejercitarse dentro de los precisos límites determinados ppor la ley o norma que los creó y en sus estatutos, no pudiendo ellas desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos, ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en aquellas disposiciones.

Esas limitaciones ponen de presente la especialidad de las entidades descentralizadas, que permite su caracterización y las diferencias de las entidades territoriales.

./.

6.4. PATRIMONIO O CAPITAL INDEPENDIENTE

La titularidad de una patrimonio por parte de las entidades descentralizadas aparece como uno de los elemen - tos preponderantes, fundamentales, toda vez que él les permite poner en acción la autonomía conferidad, y así cumplir ágil y eficazmente las funciones encomendadas. Algunos autores inclusive, llegan a afirmar (recalcando la importancia del patrimonio de las entidades descentralizadas) que la razón de la personalidad a ellas conferida es, precisamente que disponen de un "patrimonio".

El reconocimiento de un patrimonio independiente del general del Estado, permite también, y esto con miras - a una mejor financiación de los servicios encomendados a las entidades descentralizadas, atraer liberalidades de los particualres a una masa de recursos cuya inversión es conocida por todos, dada la especialización del servicio a su cuida - do, y facilitar al legislador, cuando establece tributos en favor de ellos, que los particulares conozcan el destino de su erogación.

En la reforma administrativa de 1968 se ampliaron las posibles fuente del patrimonio de los establecimientos públicos y el capital de las empresas, pues se prevé que a- demás de los fondos o bienes públicos comunes se pueda in - tegrar por el producto de impuestos, tasas o contibuciones de destinación especial.

./.

TITULO SEPTIMO

REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

7. O R G A N I Z A C I O N.

Vistas las características jurídico- administrativas que permiten identificar a los establecimientos públicos, debemos estudiar, lo relativo a su régimen administrativo: su organización, su funcionamiento y las relaciones que explican su vínculo con las autoridades administrativas centrales del Estado.

Para aproximarse a este aspecto del régimen administrativo de los organismos descentralizados analizaremos sucesuvamente, los siguientes aspectos:

a) Estructura interna;

b) Organos directivos;

c) Organización Regional, y

d) Delegación de funciones.

7. 1 ESTRUCTURA INTERNA

Las Juntas o Consejos directivos de las entidades -

descentralizadas tienen a su cargo la determinación de la estructura interna, y la fijación de las específicas funciones a cargo de las diferentes unidades de la entidad, teniendo en cuenta las normas legales órganicas y los estatutos internos, nomenclatura de los órganos y cargos, así como las condiciones para su creación fusión o supresión. A este respecto hay que tener en cuenta que en los establecimientos públicos deben observarse las directices dadas por d Decreto Ley 3130, mientras que en las empresas tal determinación de la estructura corresponde a la junta, de acuerdo a las necesidades y conveniencias de la entidad; sin embargo la nomenclatura que se adopta es similar a la prevista para los establecimientos públicos.

En estos últimos, de acuerdo a la previsión del Art. 24 del citado decreto, la Junta o Consejo Directivo ha de tener en cuenta los siguientes lineamientos:

1o.- Las unidades de nivel directivo se denominarán subgerencias, subdirecciones, vicepresidencias o secretarías.

2o.- Las unidades que cumplen funciones de asesoría o coordinación, se denominarán Oficinas, Comités, o Consejos, cuando inlcuyan personas ajenas al organismo.

3o.- Las unidades operativas, incluyendo aquellas que atienden los servicios administrativos internos, se denominará divisiones o secciones o grupos. Excepcionalmente, en razón de la magnitud y naturaleza del trabajo podrán crearse direcciones generales, integradas a su vez por divisiones secciones o grupos;

4o.- Las unidades que se creen para el estudio o - decisión de asuntos especiales se denominarán comisiones.

Esta estructura básica prevista para los Establecimientos públicos es similar a la ordenada para la administración central, aunque para aquellos la ley otorga mayor - amplitud atendido el carácter especializado de las funciones a su cargo.

./.

7. 2 ORGANOS DIRECTIVOS

Las Entidades descentralizadas están dirigidas y administradas por una Junta o Consejo Directivo y por el - Gerente, Director o Presidente .

7. 2. 1 LA JUNTA O CONSEJO DIRECTIVO

7. 2. 1. 1 N A T U R A L E Z A

La Junta o Consejo Directivo es dentro de la Organización de las entidades descentralizadas, el órgano supremo de dirección y administración y le corresponde, por tanto, orientar su actividad de acuerdo y dentro de la autonomía - acordada por la ley.

7. 2. 1. 2 I N T E G R A C I O N

La integración de la Junta o Consejo de las Entidades descentralizadas varía en cada caso concreto, pero en general su composición intervienen funcionarios oficiales que dirigen actividades similares a las desarrolladas por la Entidad y representantes de organizaciones privadas que en - su esfera cumplen actividades sobre las cuales inciden las funciones de las entidades descentralizadas.

Los miembros de las Juntas directivas no son por ese solo hecho empleados públicos, pero en cuanto ejercen funciones públicas deben observar las prohibiciones e incompatibilidades que prevé la ley para salvaguardar los intereses de la entidad, de una parte, y los colectivos de la sociedad por otra.

Cuando los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos y demás autoridades del órden nacional puedan acreditar delegados ante las Juntas de las Entidades descentralizadas, deberán designar para ello a empleados de sus correspondientes reparticiones o de los antes que les estén adscritos o vinculados. Ello, para asegurar, la proyección de la política gubernamental en la correspondiente junta y la identidad de criterio con la autoridad delegante.

Por mandato del decreto ley 1050, consecuente con el papel que dentro de la organización administrativa juegan estas entidades descentralizadas, el Consejo o Junta Directiva deberá ser presidido siempre por un Ministro o Jefe de Departamento Administrativo que será aquel titular del Ministerio o Departamento administrativo, al cual se halla adscrita o vinculada la entidad, teniendo en cuenta las funciones que le asignen.

7. 2. 1. 3 INCOMPATIBILIDADES

Con la finalidad de asegurar que las actuaciones de los miembros de las Juntas Directivas y los directores o gerentes de las entidades descentralizadas buscarán siempre el interés de las mismas y se comportarán dentro de claros contornos

de ética administrativa, la ley ha establecido ciertas prohibiciones e incompatibilidades para quienes desempeñen los cargos mencionados. Mediante tales prescripciones se persigue - igualmente evitar que una misma persona participe en varias - juntas o consejos, convirtiéndose así en verdadero profesional de esa actividad, con detrimento para las entidades en las - cuáles actúa.

En el orden de ideas la ley prevé:

a) Que los particulares solo puedan participar como máximo en dos juntas o consejos de entidades - descentralizadas (Art. 27 decreto 1050 de 1968).

b) Que los empleados públicos solo puedan percibir - remuneración hasta por dos juntas o consejos en los que actúen, ya que por mandato legal o por delegación que ellos recaíga : (Art. 26 decreto 1050 de 1968).

c) Que los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas no pueden durante el ejercicio de sus funciones o dentro del año siguiente a su retiro prestar servicios profesionales a ellas, ni celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, ni gestionar ante ella ningún negocio.

Se exceptúa de las prohibiciones antedichas, naturalmente, la instauración de acciones contra ellos por la entidad - o que se trate del cobro de impuestos o tasas que se haga a los- mismos, a su cónyuge o a los hijos menores. Así mismo, correla-

lativamente no se debe entender comprendido en las prohibiciones que se analizan el ejercio de acciones contra la propia entidad.

d) Igualmente se prohible la intervención de los directivos en negocios que hubieran conocido o adelantado durante el ejercicio de las funciones propias del cargo. Esta prohibición es de tal naturaleza que la mencionada intervención no deberá realizarse por ningún motivo y en ningún tiempo (Art. 28 Decreto 1050).

Por excepción determina la ley que no es incompatible con el desempeño de cargo de dirección en las entidades descentralizadas, el uso que se haga de los bienes o servicios que ellas ofrezcan al público en condición de igualidad a quienes los soliciten.

e) Como efecto de las prohibiciones e incompatibilidades analizas por la ley, ésta prevé que quienes como miembros de las juntas oconsejos permitan la intervención de personas inhabilitadas o que violen las prohibiciones prescritas, incurrirán en mala conducta.

f) Además de las incompatibilidades expresadas los directivos de las entidades descentralizadas se hallan sujetos, en cuanto no sean contrarias, a las que de manera general prevé la ley para quienes ejercen funciones públicas.

./.

7. 2. 1. 4 FUNCIONES

Las principales funciones a cargo de la Junta Directiva en las entidades descentralizadas, de acuerdo a las normas legales son las siguientes:

a) Formular la política general del organismo y los planes y programas que, conforme a las reglas que prescriban el Departamento Administrativo Nacional de Planeación y la Dirección General de Presupuesto, deben proponerse para su incorporación en los planes sectoriales, y a través de estos en los planes generas de desarrollo.

b) Aprobar el presupuesto anual de Rentas y Gastos de la Entidad.

c) Controlar el funcionamiento general de la Organización y verificar su conformidad con la política adoptada.

d) Adoptar los Estatutos de la Entidad y cualquier reforma a que en ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del gobierno.

Esta facultad de las Juntas o Consejos Directivos de las Entidades descentralizadas fué consagrada, al igual que el anterior por el Art. 26 del Decreto 1050 de 1968 que de manera general determinó las funciones de tales órganos. Por su parte el Art. 45 del Decreto 3130 de 1968 señaló un plazo de seis meses a partir de la fecha de su expedición, para que los proyectos

de la Constitución. Por tal tiene " el conjunto de reglas que determina su sede, las actividades que han de desarrollar, el patrimánio inicial, y demás haberes presentes y futuros, - losórganos a travez de los cuales tiene que actuar, la manera de constituirlos y las atribuciones respecto de terceros, - los representantes legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos, etc. ".

Estos estatutos básicos son el complemento necesario del acto de creación q que ya hicimos alusión, tambiéa propio del congreso, y a travez suyo se "da vida a la Entidad".

De los Estatutos básicos es necesario distinguir los reglamentos internos, respecto los cuales destaca la Corte la impropiedad en que incurrió el Legislador extraordinario de - 1968 al denominarlos " Estatutos". " Mejor sería llamar a - esos documentos reglamentos internos, o como consecián al uso referido Estatutos Internos o de Organización Interna, los - cuales pueden adoptarse por la Junta Directiva u otros órganos o funcionarios cuando éstos no lo consignen".

Igualmente la Corte pone de presente el carácter limitado de tales Estatutos o Reglmentos internos y por eso en - ningún eso han de contener reglas de aquellas que la Consti - tución ha reservado a la Ley, y que constituyen, precisamente, los"Estatutos Básicos" a que se hace alusión.

Ahora bien, tanto el Estatuto Básico como el Estatuto o Reglmento interno "constituye el instrumento de acción de -

la Entidad; el último depende del primero pero no debe con - fundirse". Tal diferenciación de otra parte, es clara en las normas legales; así por ejemplo, el Art. 30 del Decreto 1050 determina que las Entidades descentralizadas, en el cumplimiento de sus fines " se ceñirán a la ley o normas que los creó - y asus Estatutos".

Con los anteriores razonamientos, la Corte, declaró la exequibilidad de los Arts. 26 del Decreto 1050 y 45 del - 3130, toda vez que ellos contemplen atribuciones diferentes - de aquellas que al Art. 76 consagra como propias del legislador.

Respecto del Art. 38 del Decreto 3130 de la Corte - no obstante las consideraciones anteriores, que se hicieron - también en la sentencia correspondiente declaró su inexequi - bilidad, considerando que al otorgar el presidente a las Juntas o Consejos de las Entidades descentralizadas , facultad para - " que dentro de los doce meses siguientes a la expedición del presente Decreto, elaborar el Estatuto de personal estaba cediendo más facultades extraordinarias, y la Constitución solo permite la conseción de facultades extraordinarias al Presi - dente de la República; y por lo mismo, este no puede a su vez, traspasarlas,otorgarlas o concederlas a ninguna otra persona - u Entidad".

Esta providencia de la Corte, cuyos principales - apartes se refieren, no contó con el voto únanime de todos - los miembros dela sala plena. Algunos de ellos, salvaron su voto, por considerar que la declaratoria de inconstitucionalidad no debía cobijar en totalidad y plenas proyecciones la norma acusada. En efecto, acertadamente, los magistrados -

disidentes hacen notar cómo la situación de las empresas industriales y comerciales es bien diferente de la de los es - tablecimientos públicos, pues éstos son parte de la administración y de la rama ejecutiva, no así las empresas. " Si es imperativo - señala el salvamento - tener en cuenta la naturaleza jurídica de estos entes para efectos de su regula - ción y funcionamiento, no se ve por donde el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, objeto de la demanda, y que es inseparable del 40 ibidem, haya violado la constitución, en cuanto como lo afirma demanda y ponencia, implica la entrega del gobierno a las juntas directivas del ejercicio de unas facultades extraordinaris para dictar ciertas reglas establecidas por - otros decretos en ejercicio de las mismas facultades".

El salvamento de voto, señala igualmente que deben distinguirse las materias objeto de las facultades, para - aceptar la inconstitucionalidad parcial del Art. 38, en - cuanto facultó a las juntas para incorporar en el Estatuto de personal lo relativo a la remuneración de empleos, primas, o bonificaciones, gastos de representación, viáticos y prestaciones sociales, pues ello implica una prolongada inadecuada de las facultades extraordinarias. En todo lo demás es " Exequible ", el referido artículo.

La Corte en la sentencia de agosto 27 del año pasado, que hemos mencionado trata de precisar el sentido de la declaratoria de inexequibilidad de que fué objeto el artículo 38 del Decreto 3130.

Al efecto señala: " Hay en este punto un mal entendido del alcance de la sentencia de la corte de 13 de diciembre de 1972 y de las razones de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto 3130, citado en el presente fallo.

En dicha providencia, la Corte llegó a la conclusión apuntada por haber estimado que las materias contenidas en dicho artículo, señaladas expresamente en el texto, son de competencia exclusiva del Congreso; y que no dictadas oportunamente por el gobierno en ejercicio de las facultades de que estaba investido, una autorización a las Juntas para hacerlo suponía una prolongación indebida mediante delegación impropia de estas facultades".

La claridad obtenida en las setencias que se comentan, respecto de la estirpe eminentemente legislativa de los estatutos básicos de las entidades descentralizadas, parece perderse, no obstante, en sentencia posterior de la Corte, relativa ala Ley 7a. de 1973 mediante la cual se declaró parcialmente inexequible dicha ley por considerar que algunos de sus artículos se ocupaban de materias definidas de competencia privativa del Presidente a la luz del mandato del artículo 4o. a 20, que contienen materias que la propia Corte en las sentencia anteriores había definido como declara extirpe legislativa en virtud de lo dispuesto en el Art. 76. Y no puede arguirse como fundamento el que el Banco de la República es una entidad descentralizada sui generis, pues inclusive en tal caso la competencia para arreglar las materias contenidas en los artículos mencionados, es el legislador.

Además y como lo expresa el salvamente de voto a la sentencia suscrita por doce magistrados (para desempatar la decisión fué necesario designar conjuez) no debe confundirse la naturaleza y proyección de los reglamentos constitucionales con la materia que puede ser objeto

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

de reglamentación por los mismos.

7. 2 . 2 EL GERENTE, DIRECTOR O PRESIDENTE

Es un funcionario eminentemente ejecutar dentro de la organisación, sus atribuciones y funciones surgen o directamente de la ley y los estatuso de la entidad o de disposiciones que adopte la Junta Directiva.

7. 2. 2. 1 N A T U R A L E Z A

El Director o Gerente de una entidad descentralizada es el órgano que tiene la vocación de ejercer la representación legal de la misma, y por tanto, ejecutar y desarrolar a su nombre los actos y actividades inherentes a la calidad de persona jurídica reconocida a la entidad.

Este funcionario, en aquellas entidades descentralizadas del orden nacional tiene el carácter de agente del Presidente de la República, pudiendo ser nombrado y removido libremente por él, según lo preceptuado en el ordinal - 1o. del Art. 120 de la Constitución y el Art. 28 del Decreto 1050 de 1968.

Debe anotarse, sin embargo que el Art. 28, mencionado trata de establecer una excepción a la facultad que - asiste al Presidente de la República, cuando dice ; " Salvo las Universidades".

Es decir que según tal norma los Rectores de las Universidades no serán nombrados por el Presidente de la República, lo cual pugna claramente con el mandato constitucional que se contiene en el ordinal 1o. del artículo 120. En efecto esta disposición, ordena que los directores de los establecimientos públicos (las universidades oficiales lo son) sean nombrados y removidos libremente por el Presidente, sin limitación; una ley que la establezca, pues es manifiestamente inconstitucional. Al respecto se ha pronunciado la Corte al resolver la demanda que por inscontitucional fué interpuesta contra la ley 65 de 1973 orgánica de la Universidad Nacional. En esta ocasión dejó sentado la Corte: " En cuanto la disposición acusada al nombramiento de Rector un origen diversos al que la Carta indica como exclusivo del Presidente, limitando también su potestad de nombrarlo y removerlo libremente al fijarle un período de tres años, es clara su contradicción con la norma constitucional invocada".

7. 2. 2. 2. FUNCIONES

En el Art. 27 del Decreto 1050 se señalan las siguientes funciones a cargo de los Directores y Gerentes de las entidades descentralizadas: Dirigir, coordinar y controlar al personal de la organización y la ejecución de las fenciones o programas de ésta y suscribir como su representante legal los actos y contratos que para tales fines deban celebrarse.

En estas funciones se concreta la calidad de administrador de la entidad descentralizada que tiene el director o gerente; en efecto, debe por un lado, dirigir,

coordinar, y vigilar la actividad desarrollada por los fun - cionarios de la Entidad de acuerdo a las normas legales y a las decisiones que adpote la Junta o Consejo Directivo.

Como corolario de esas funciones y según ya vimos, - el Gerente tiene la calidad de Representante Legal de la En - tidad que lo habilita para proyectar su actividad en el mundo jurídico, mediante los actos y contratos que celebre a nombre de ella.

Además, al Gerente corresponde elaborar el proyecto de Presupuesto de la Entidad debiendo someterlo a la Junta,: así como designar en principio el personal de la empresa descentralizada, a menos que la Junta haya dispuesto lo contrario.

Finalmente, ha previsto la ley una cláusula general de competencia en virtud de la cual al Gerente o Director - compete cumplir "todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento de la Entidad; cuando no se hallen, expresamente atribuídas a otra autoridad".

7. 2. 2. 3 ORGANIZACION REGIONAL

Para el mejor cumplimiento de las actividades a su - cargo, pueden las Entidades Descentralizadas, cuando no tengan limitada su competencia territorial, y así lo prefieren sus correspondientes Estatutos, extender su acción a todas las -

regiones del país, mediante la creación de unidades o dependencias seccionales que podrán no coincidir con la división general del territorio, en un todo acuerdo naturalmente, a las políticas y programas del Sector a que pertenezcan. De igual manera podrán las Entidades Descentralizadas buscar - coordinación de sus actividades con las de las Entidades - territoriales cuando se trate de servicios similares o conexos.

7. 2. 2. 4 DELEGACION DE FUNCIONES

A fín de lograr el seguro cumplimiento de las actividades que han sido asignadas a una entidad descentralizada, ésta podrá con el voto favorable del Presidente de la - Junta o Presidente Directivo o la aprobación del gobierno - cuando así lo dispusieren las normas legales, delegar en - otras entidades de su misma naturaleza o de entidades territoriales el cumplimiento de alguna de sus funciones.

Además de la anterior delegación externa de funciones la ley proveé la posibilidad de que los Directores o - Gerentes de las entidades descentralizadas, puedan ser delegatorios de funciones de la junta o consejo y de la expedición de actos, de conformidad con lo que provean los correspondientes estatutos internos. (Art. 23 Decreto 3130).

./.

TITULO OCTAVO

RELACION CON LA ADMINISTRACION CENTRAL

8. C O N T R O L E S

Aspecto de la mayor importancia en la organización y funcionamiento de las entidades descentralizadas lo constituye la naturaleza y la proyección de su vinculación con la administración central del Estado.

En la medida que esa vinculación implique una menor - o mayor sugesión a la oringetación y directrices de las autoridades centrales, menor o mayor sea consecuencialmente la autonomía administrativa que se reconoce a los organismos des - centralizados.

Podemos afirmar, así mismo, que indudablemente la real proyección jurídica y administrativa de estas entidades, se - aprecia a travez de la naturaleza y grado de su relación con los centros de imputación jurídica y decisión administrativa.

8. 1 EL CONTROL GUBERNAMENTAL

8. 1 . 1. EL CONCEPTO DE CONTROL DE TUTELA

El término de tutela como significativo del especial

control a que se sujetan los organismos descentralizados, dotados de personalidad jurídica propia, tuvo su origen en el derecho francés. El Comisario de Gobierno Le Vavasseur de Precourt en el juicio " Carlier et Voirot contre Ville d'Alger, afirmaba en 1887 que " es necesario que los contratistas y empresarios que traten con los municipios sepan lo que hacen con incapaces".

Se buscó, inicialmente, asimilar a estas entidades con los incapaces de derecho civil, y por esos la denominación de tutela, para señalar el control sobre ellos. Sin embargo y como se ha demostrado posteriormente, la tutela del derecho público es bien diferente de la prevista en favor de los incapaces. En efecto, mientras ésta mira, precisamente a la defensa de los intereses de la persona incapaz, la tutela sobre los entes públicos, busca la protección de los intereses del Estado.

Sin embargo, nada es más inexacto y este ha sido el motivo para que tal concepto y terminología sea combatidos en la doctrina jurídico-administrativa. La tutela del derecho privado se impone en favor del incapaz "tutelado", la del derecho público se consagra en interés del Estado y no del ente "tutelado".

./.

8. 1. 1. 1 CONTROL DE TUTELA EN COLOMBIA

En la doctrina y jurispradencia colombianas, anteriores a 1968, siempre se había reconocido como elemento de la descentralización administrativa la existencia de un control de tutela sobre los organismos descentralizados. Respecto de los establecimientos públicos, que fueron las primeras entidades no territoriales tipificadas en nuestro derecho, esa tutela del Estado se estructuraba a través del control ejercido sobre sus funcionarios y sobre el manejo de los bienes y fondos de la entidad. No obstante la determinación de la finalidad y el señalamiento específico de los mecanismos de la tutela, no se señalaban con claridad.

Sólo a patir de la Reforma Administrativa de 1968, se definió a nivel legal tal finalidad y se señalaron los instrumentos para la efectividad de la misma.

./.

8. 1. 1. 2 CONTENIDO Y FINALIDAD

El Art. 7o, del decreto 1050 de 1968, denomina como control o tutela gubernamental al conjunto de instrumentos y medidas que respecto de las entidades descentralizadas ejercitan las autoridades centrales, con la finalidad de contralar su actividad y lograr su coordinación con la política general que haya adoptado el mismo gobierno.

El objeto de la tutela así definido pone de manifiesto la doble naturaleza del control en que ella consiste: de legalidad y de oportunidad. Esta dualidad en la proyección de la tutela se explica como veremos por la especial idiosincracia jurídica yadministrativa de las entidades descentralizadas, que ha llevado a algunos a calificarlas como órganos personalizados.

El ejercicio del control de tutela determina, de una parte, la limitación en la autonomía reconocida a las entidades descentralizadas y de otra vez, en contrapresentación, un cúmulo de atribuciones a disposición de las autoridades centrales, en cuya virtud pueden lograr la unificación de las actividades administrativas confiadas a las diferentes agencias estatales.

Pero la finalidad de limitación de la autonomía de estos organismos descentralizados no es la única de la tutela. En efecto, a través de ella, y entre otros procedimientos, se logra coordinar entre sí las actividades

de las entidades vuscando que sean un adecuado reflejo de la política gubernamental que para un determinado sector se haya adoptado.

Según el Art. 7o. citado, la tutela se dirige a la actividad de las entidades descentralizadas. No obstante, el simple recuento de los distintos mecanismos de tutela nos pone de presente que su proyección es más amplia. En efecto, no solo se logra a través de ellos, incidir sobre la actividad sino, también respecto de la organización misma y de su personal. (A travez de las llamadas uniones - personales, o mediante el nombramiento de ciertos funcio - narios).

./.

8. 1. 1. 3 TITULARES DEL CONTROL

Para lograr una adecuada integración de las distintas entidades descentralizadas con los organismos rectores de la administración los decretos 1050 y 3130 previeron - que ellas estarían adscritas o vinculadas a un ministerio o departamento administrativo.

La adscripción o vinculación determinan la autoridad (Ministro o Jefe de Departamento Administrativo) que tiene la titularidad del control gubernamental que respecto de las entidades descentralizadas tiene prevista la ley.

./.

8. 1. 2 INSTRUMENTOS DE LA TUTELA

La tutela abarca la organización, el personal y la actividad de las entidades descentralizadas. Analizaremos los distintos instrumentos de control referidos específicamente a cada uno de los aspectos mencionados.

8. 1. 2. 1 CONTROL SOBRE LA ORGANIZACION

1) Las entidades descentralizadas dependen de inmediato de un ministerio o departamento administrativo, al cual estén adscritas o vinculadas. Esa dependencia señala el titular directo de tal control sobre el organismo descentralizado.

2) Así mismo se prevé la sujeción a las normas prescritas por el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General de Presupuesto, para la elaboración de planes y programas que adopten estas entidades para el cumplimiento de las funciones que les son propias.

3) Estatutos. La ley prevé que los Estatutos Orgánicos de las entidades descentralizadas expedidos por las Juntas o Consejos Directivos, de conformidad con el estatuto básico legal, deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, para que rijan como norma directriz de la organización descentralizada.

./.

8. 1. 2. 2. CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD

En este apartado junto con el control sobre los actos, se engloban aquellos mecanismos que miran al control de las actividades confiadas a la entidad, y de los actos específicos mediante los cuales cumplen tales actividades. En este orden de ideas se prevé:

a) Obligación de rendir informes al Presidente, a través del Ministerio titular de la tutela, -- " sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que pueden afectar el curso de la plítica del gobierno" (Art. 27 del Decreto 1050 de 1968)

b) Que no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en la ley o norma que los creó ni destinar cualquier parte de sus bienes, o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos. (Art. 30 del Decreto 1050 de 1968).

c) Los miembros de las Juntas Directivas de tales entidades deben obrar en ellos consultando siempre la política gubernamental del sector dentro del cual actúan (Decreto 3130 de 1968, Arts. 9o. y 17).

d) La exigencia de certificación del organismo titular de la tutela, sobre que los programas de la Entidad se ciñen a los planes sectoriales, para poder obte -

ner aportes financieros especiales del gobierno. (Art. 15 Decreto 3130 de 1968).

8. 1. 2. 3 CONTROL SOBRE LOS ACTOS

La tutela gubernamental se extiende a aquellos actos preponderantes de la entidad descentralizada, así están sujetos a la aprobación del gobierno:

a) Los estatutos orgánicos de la entidad y sus reformas.

b) Los actos mediante los cuales se delegue, si los estatutos así lo prevén, en otras entidades el cumplimiento de algunas de sus funciones.

c) El denominado estatuto de personal, en el cual se determinan las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario, el campo de apliación de la carrera administrativa, y los correspondientes procedimientos.

d) En los estatutos de las entidades descentralizadas, finalmente se señalarán los actos que por su importancia o cuantía requieren tal aprobación.

8. 1. 2. 4 CONTROL SOBRE EL PERSONAL

Se realiza a travez de dos modalidades :

a) Uniones personales: El titular de la tutela es a su vez miembro de la organización descentralizada. La presidencia de la Junta corresponde al - Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual se halle adscrita o vinculada la entidad.

Así mismo en las Juntas o Consejos participan representantes del Presidente o de otros organismos administrativos que tienen carácter de agentes suyos, a travez de los cuales se canaliza la política gubernamental que se adopte.

b) Nombramientos: El Director o Gerente de la Entidad descentralizada (Establecimiento o Empresa) es agente del Presidente, de su libre - remoción y nombramiento.

Como se puede apreciar claramente los distintos mecanismos de tutela permiten a las autoridades administrativas centrales y en especial a aquella que sea su titular inmediato, controlar la organización, funcionamiento y las diferentes manifestaciones de la actividad de estas entidades, en términos tales que algunos han llegado a dudar de la naturaleza "descentralizada" que a ellas se atribuye. A lo anterior ha de agregarse, como proyección -

del control en poder de las autoridades centrales, que mediante instrucciones o circulares de la Presidencia se trata de estrechar aún más el campo de actuación de los descentralizados y se han dictado, inclusive decretos gubernamentales señalando condiciones especiales al ejercicio de ciertas competencia propias. Aunque la finalidad de tales medidas sea plausible toda vez que se orientan al logro de una política de austeridad y racionalización del gasto público, parece que su sustento jurídico es precario. En realidad, según las normas constitucionales y legales la autonomía de las entidades descentralizadas y las limitaciones que a ella se establezcan son materia de la ley, y se plasmarán además en los estatutos de cada entidad. No aparece al respecto consagrada en el ordenamiento jurídico ninguna competencia del Presidente ni del Gobierno, debiendo limitarse a ejercitar la tutela dentro de los marcos legales y estutarios de cada entidad.

./.

8. 2. CONTROL PARLAMENTARIO

La Ley 65 de 1967 contempló una nueva forma de vigilancia de las entidades descentralizadas al prever que a nivel del Congreso habrá comisiones permanentes en cada - camara legislativa, cuyas funciones se encaminarán, entre otras, al estudio de los presupuestos de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y comerciales del Estado y del funcionamiento de los mismos, debiendo presentar al Congreso y al Ejecutivo informes al respecto.

La Ley 17 de 1970 derogó la anteriormente citada - Ley 65 y determinó las composiciones de las Comisiones 8a. del Senado y Cámara, atribuyendo, entre otras tareas, el - estudio de los presupuestos de las entidades descentrali - zadas que han de ser revisadas en la Comisión 4a. y la vigilancia de su funcionamiento.

La vigilancia sobre el funcionamiento de los organismos descentralizados que se atribuye a las comisiones - 8a., tiene por objeto facilitar el ejercicio del control - del Congreso sobre el Ejecutivo y las diferentes Entidades que integran la administración o de ella dependen.

Surge el problema de determinar la extensión y medios de la vigilancia parlamentaria aludida. Si ella puede abarcar por ejemplo, la aplicación de actos o si para - mayor eficacia pueden participar muchas de esas comisiones en el seno de la organización de las Entidades descentra -

lizadas. En ambos supuestos la respuesta debe ser negativa, por cuanto poderes de la naturaleza mencionados, harían del Congreso no solo el vigilante que debe ser, sino claramente un cogestor de la actividad administrativa, lo cual pugna abiertamente con el principio constitucional fundamental de la separación de los poderes públicos.

La vigilancia parlamentaria debe ser externa, desde fuera de la entidad, mediante el estudio y análisis de presupuestos y de informes que sobre el funcionamiento de la entidad y el desarrollo de sus programas podrán solicitar.

./.

8. 3 CONTROL FISCAL

Por mandato expreso de la Constitución, corresponde a la Contraloría General de la República "la vigilancia de la gestión fiscal de la administración", ordenamiento éste que no admite excepciones, ni tolera la existencia de campos vedados a esa vigilancia dentro del aparato estatal; como lo sostuvo el tratadista Eustorgio Sarria en irrebatible concepto, el sentido estricto de ese principio consagrado en la Carta, es que adonde quiera que exista un organismo, entidad o persona que recaude, maneje o invierta fondos o bienes que pertenezcan a la Administración, o que de ella provengan, debe extenderse el control fiscal.

La Ley 151 de 1959 "sobre empresas y establecimientos públicos descentralizados" desarrolló la norma constitucional confiándole a la Contraloría el control de los Establecimientos Públicos. En efecto dice :

" La vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley, corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el Art. 59 de la Constitución Nacional" (Art. 2o.)

No sobra, decir que los controles ejercidos por la Contraloría General de la República sobre los establecimientos públicos difieren de aquellos que se refieren a la fiscalización del presupuesto y a la tareas ordinarias de la administración, por cuanto los establecimientos públicos están sometidos para la vigilancia de su gestión fiscal a regímenes especiales que obligan a la Contraloría a adoptar " sistemas apropiados" a su naturaleza, los cuales han de ser acordes "con el género de las actividades a ellos encomendados" y, además, han de respetar la "autonomía administrativa de los establecimientos, empresas o instituciones referidos" (Art. 7o. de la Ley 151 del.959).

Finalmente, el Art. 41 del Decreto 3130 de 1968, dice que "la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos descentralizados corresponde a la Contraloría General de la República, en los términos establecidos por la ley 151 de 1959 y demás normas que la adicionan, sin perjuicio de las funciones de vigilancia señaladas por la ley a la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

La vigilancia y control de los establecimientos de crédito y de las compañías de seguros corresponde a la Superintendencia Bancaria.

./.

TITULO NOVENO

OTRAS INSTITUCIONES

9. INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN

9.1 C O N C E P T O

Las instituciones de utilidad común tienen origen en el espíritu altruista de algunas personas particulares que movidas por sentimientos de confraternidad y con el - ánimo de favorecer a quienes carecen de medios de lucha - por la existencia, acometen las fundaciones de institutos a los cuales dota de patrimonio suficiente y los organiza y dirige a satisfacer determinadas necesidades sociales, - sin ánimo de lucro.

La beneficencia en sus distintos aspectos, asilos, orfelinatos, etc., yla educación de los pobres y de los - incapaces son las actividades a que más frecuentemente se concretan las instituciones de utilidad común, las cuales deben contar con el estímulo de gobernantes por la tras - cendental labor a que se dedican al dar ayuda gratuíta - a quienes la necesitan, aliviando sus enfermedades y di - fundiendo la educación y enseñanza.

Aparecen definidas estas instituciones en la Ley 93 de 1938 que en su artículo 1o., inciso 2o. dice que se entiende por tales "todas aquellas entidades que destinan un patrimonio determinado a una finalidad social sin ánimo de lucro"

De acuerdo con esta disposición observamos tres condiciones que deben llenarse por un instituto privado - para que pueda llamarse de utilidad común.

a) Patrimonio conocido: consiste en la dotación de bienes que salen del patrimonio privado y pasan a ser propiedad exclusiva de la institución para que sean aplicados a una obra de interés social. Esto indica que la iniciativa corresponde a los particulares y el ré - gimen aplicable es áquel a que están sometidos los bienes y rentas privados, con las excepciones consagradas en las leyes para garantizar que la voluntad de los fundadores - se cumpla estrictamente;

b) Que ese patrimonio se aplique a una finalidad social determinada.

Debe analizarse la finalidad a la cual se destina el patrimonio, por que solo por un positivo interés social se dice que hay lugar a que los estatutos de utilidad co - mún favorezcan esta clase de iniciativa; y

c) Que no haya ánimo de lucro. La condición de - que no haya ánimo de lucro en el funcionamien- to de las instituciones de utilidad común viene a darle -

una fisonomía especialísima por cuanto la diferencia de empresas y sociedades civiles o comerciales, organizadas para la explotación de negocios.

Cuando los particulares aportan sus bienes con el objeto de organizar instituciones de beneficencia, educación, etc., se dice que cumplen fines de interés social porque las entidades que intentan satisfacer por naturaleza interesan directamente a la comunidad y permiten excluir toda posibilidad de ganancia para los empresarios.

No basta sin embargo que estos declaren el fín que se proponen sino que deben determinar con exactitud la calidad del Instituto que se funda, para saber si es una sociedad civil o si el aporte de bienes constituye realmente una fundación, tomada en el sentido de prestar servicios a la comunidad sin fines lucrativos; porque una misma actividad puede ser materia de negocio, o al contrario, de utilidad común. Así por ejemplo, un establecimiento docente se puede organizar como empresa lucrativa rigiéndose por leyes aplicables a estas clases de empresas; pero si esos fines de educación se proponen por una institución a la cual se le dá un patrimonio determinado sin que se repartan ganancias entre los fundadores, se forma el tipo de institución de utilidad común, o sea la que tiene por objeto cumplir una finalidad social conforme al régimen legal vigente para esta clase de instituciones.

./.

9. 2 ORIGEN DE LAS INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN

La persona que quiera fundar una institución de esta naturaleza debe expresar su voluntad por cualquiera de los modos de constituir un patrimonio para un fín determinado, de tal manera que el objeto de la institución y el patrimonio que se le destina deben aparecer clara - mente señalados por el fundador. Una vez fijado tal objeto al gobierno le incumbe, dentro de la ley, apreciar si en verdad existe un fín de interés social.

9. 3 P A T R I M O N I O

El patrimonio debe ser cierto y determinado y - por tanto susceptible de usar sobre él los derechos que la ley reconoce a favor de las personas jurídicas, y de ser aplicado en su totalidad a la finalidad para la cual se crea la institución.

. / .

9.4 ESTATUTOS

El fundador tiene la facultad de prescribir todo lo referente a sus organización, administración, condiciones para el manejo del patrimonio y lo demás que a su juicio concurra a satisfacer la finalidad propuesta. Entre las leyes sobre vigencia de las instituciones de utilidad común y las disposiciones del testados donante no hay contradicción porque las primeras han sido dictadas precisamente para garantizar el cumplimiento de la voluntad del fundador y estos significa que al someterse los estatutos de las instituciones de utilidad común a la aprobación del gobierno, éste no podrá formular reparos sino en cuanto a tales estatutos contengan disposiciones contrarias a la voluntad del fundador o que sean ajenas al interés social o se opongan al ejercicio de la facultad fiscalizadora que al mismo gobierno corresponde.

Los estatutos comprenden íntegramente la materia de la fundación y son, además la base para que el gobierno conceda la personería jurídica y ponga bajo su inmediata inspección y vigilancia la marcha de la institución. La personería jurídica de estas instituciones se obtiene del gobierno a solicitud de los fundadores o de las personas encargadas por ellos, o a quienes corresponda según los estatutos los cuales se tomarán en cuenta para tal efecto.

./.

9. 5 FISCALIZACION

Es obligación del Estado cooperar con los particulares en la fundación de estas instituciones sobre todo en los individuos, la ayuda. Pero la verdadera intervención del Estado se efectúa mediante la inspección y vigilancia que compete al gobierno con el fín de asegurar su cumplimiento y la voluntad del fundador y de que se aplique el patrimonio a los fines de interés social.

En el artículo 120 de la Constitución Nacional encontramos este precepto: " Corresponde al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa .... 19.- Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean aplicadas y en todo lo esencial se cumplan la voluntad de sus fundadores".

Por el art. 15 de la ley 93 se autorizó al gobierno para delegar transitaria o permanentemente en todo o en parte, las funciones de inspección y vigilancia conferidas al Jefe del Estado, con respecto a las instituciones de utilidad común, y por el artículo 1o. del decreto 974 de 1947 se delegó en la Contraloría General de la Nación la facultad que el numeral 19 del Artículo 120 de la Codificación constitucional le confiere al Presidente de la República, en cuanto dice relación con examen, glosa y fenecimientos de las cuentas de instituciones de utilidad -

común, control previo de gastos y control perceptivo de sus fondos y bienes.

9. 6 DIFERENCIAS ENTRE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD COMUN.

Se han señalado diferencias entre los establecimientos públicos y los establecimientos de utilidad común, a saber:

1) Los primeros tienen orígen en virtud de un acto administrativo, los segundos en la iniciativa particular.

Sin embargo en la Ley 93 de 1938 sobre vigilancia de instituciones de utilidad común se admite la posibilidad de que esta clase de entidades pueden ser creadas "en virtud de un acto administrativo del poder público" (ley, ordenanza, acuerdo o decreto de autoridad) , por lo cual se viene a establecer una gran dificultad para diferenciarlos de los establecimientos públicos.

Cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia al estudiar el Art. 1o. del Decreto 685 de 1934, lo consideró exequible en el entendido de que la noción de institución

de utilidad común, solo cobijaba las fundaciones, la Ley 93 de 1938, contempló de manera explícita la existencia - de instituciones de utilidad común de origen público, creadas por la ley, ordenanza o acuerdo.

Pero, salvo esa referencia positiva, la doctrina y la jurisprudencia colombiana, han sido unánimes en el reconocimiento del orígen exclusivamente privado de las - instituciones de utilidad común.

En tal sentido, ya don José María Samper, al comentar el ordinal 21 del Art. 120, expresaba respecto de las instituciones que nos ocupan "quisieron referirse los - constituyentes a ciertas instituciones que, teniendo un origen privado o de corporaciones particulares por razón de - sus fundadores, prestan a la sociedad un servicio que, sin ser oficial y de la Nación, es de notoria utilidad pública".

2) Las actividades realizadas por los establecimientos públicos son de carácter público, pues su fín esencial es realizar servicios propios de la administración; la idea del servicio público es dominante, sus trabajadores son empleados públicos, su dinero es público; en cambio la actividad de los establecimientos de utilidad común se ha considerado como actividad privada. Jeze dice:

" El punto capital que marca la diferencia entre establecimiento público y el establecimiento de utilidad común es el que aquél es una modalidad del servicio público, mientras que este es una modalidad del servicio privado".

" Pero el problema no debe plantearse así, por cuanto ya -

está comprobado que no es de la esencia de la noción del servicio público el que el gestor sea el Estado, pudiendo serlo personas extrañas a los gobernantes. Y así las instituciones de utilidad pública o común pueden coopera r, y de hecho cooperan, en la eficaz prestación de importantes servicios públicos, con exclusión de todo propósito de lucro. Tal es el caso de la enseñanza secun - daria y profesional y de la asistencia hospitalaria" - (Eustorgio Sarria).

3) El patrimonio del establecimiento público es aportado por el Estado en todo o en parte, el de la institución de utilidad común es de orígen privado sin - perjuicio de que con posterioridad a su creación reciba el apoyo económico de las entidades públicas.

./.

TITULO DECIMO

C O N C L U S I O N E S

Al lado de las personas morales territoriales (Departamentos y municipios) la organización adminis - trativa comprende personas morales especiales, es decir, organismos públicos dotados de personalidad jurídica. Por consiguiente, el establecimiento público es una persona de derecho público, que tiene un patrimonio afecto a un fín específico y administrado según las disposiciones del texto legal que lo ha organizado.

Como persona de derecho público, el establecimiento público tiene carácter oficial y forma parte de la administración, por lo cual goza de prerrogativas del - derecho administrativo: sus servidores tienen normalmente la cualidad de funcionarios públicos, "salvo nat u - ralmente si el establecimiento administra un servicio - exclusivamente comercial o industrial".

Los administradores de los establecimientos públicos toman decisiones administrativas ejecutorias, verdaderos actos administrativos, suceptibles de ser enjui - ciadas ante la justicia contencioso-administrativa. -

Los establecimientos públicos pueden celebrar contratos administrativos con los particulares, contratos que de suyo contengan claúsulas exorbitantes del derecho común, que serían contrarios al órden público si se tratase de personas de derecho privado. Los establecimientos públicos pueden recaudar impuestos dentro de los límites establecidos por el Legislador (Decreto 1675, Art. 77).

Los fondos de los establecimientos públicos están sometidos a un régimen presupuestal, aunque en cierta forma autónoma, y a un control numérico - legal por parte de la Contraloría General de la República. El establecimiento público no puede disponer de suma alguna de dinero en tanto no haya sido prevista en el presupuesto de gastos del respectivo año fiscal.

A travez de los tiempos, los establecimientos públicos han venido sufriendo una evolución cíclica. En principio, el establecimiento público aparecería como equivalente del término " persona moral"de derecho público, o persona administrativa, como en el caso del departamento o el municipio. Y por el contrario, en otras ocasiones a la expresión de establecimientos públicos se aplicaba a una persona moral de derecho privado, que recibía alguna protección de la administración, como en el caso de los establecimientos de utilidad pública. Fué necesario entonces, resaltar los carácteres específicos de unos y otros.

Pero en Colombia, afortunadamente, con la expe - dición de los decretos de la llamada Reforma Administrativa de 1968, no se presenta la incertidumbre jurídica de que - acusan los juristas franceses; por el contrario, con ni - tidez encomiable dichos estaturos señalan pautas para el ju rista, para el juez, para los administrados y para la pro- pia administración. Los decretos 1050 y 3130 de 1968 es- tatuyen normas precisas para los establecimientos públicos (para los franceses, establecimientos públicos clásicos), o sean, los servicios públicos dotados de personalidad ju - rídica.

Separadamente reglamentan à las empresas industria les y comerciales del Estado, o simplemente empresas esta - tales (equivalen en cierta forma a los establecimientos - industriales y comerciales de Francia) y a las Sociedades de Economía Mixta.

El Establecimiento Público en Colombia se encuen- tra sometido a un régimen estricto de derecho público. Las empresas estatales y sociedades de Economía Mixta, por el - contrario ejercen su actividad bajo un régimen de derecho - privado.

En cuanto a la actividad de las entidades descen- tralizadas, tenemos que el señalar la ley que los estable - cimientos están encargados principalmente de atender fun - ciones administrativa, está indicando que su actividad es - la propia del Estado. Aquellas funciones privativamente - ejercidas por el Estado.

Función administrativa es aquella función del Estado, diferente de la legislación y de la jurisdicción, sos - tienen algunos autores. Es decir, que la expresión "funciones administrativas" debe entenderse referida a aquellas - funciones estatales ejercidas como atribución originaria y - exclusiva por la administración pública del Estado. Lo cual significaría además, que tal actividad es diferente de aquellas de que son titulares los particulares.

Debe tenerse en cuenta, que los establecimientos - públicos en Colombia, no solo ejercen funciones administrativas, sino que tiene a su cargo prestar servicios públicos; actividad que constituyó, de otra parte, su razón de ser - inicialmente. Efectivamente, la noción clásica del establecimiento público, debida a la doctrina francesa, nos la presenta como un servicio público dotado de personalidad - jurídica. Pero este servicio público reviste un especial carácter, debe ser de aquellos que la doctrina califica como administrativos tradicionales. Es decir, de aquellos servicios cuya prestación corresponde con exclusividad a la - administración, que solo pueden ser gestionadas por los particulares en virtud de concesión que reciban del Estado.

En la reforma administrativa de 1968, se trató de estructurar una categoría de establecimientos públicos cuyo objeto primordial no fuera el ejercicio de funciones administrativas (incluídos en tal concepto los servicios públicos administrativos) sino el cumplimiento de actividades industriales y comerciales, de lòs cual se derivaría -

la aplicación de un régimen jurídico diferente del Derecho Público que constituye el derecho común de los establecimientos públicos.

En tal orden de ideas el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto Ley 3135 de 1968, al determinar la naturaleza de la relación de trabajo de los diferentes empleados oficiales, señaló en su Art. 3o. que eran trabajadores oficiales los vinculados a establecimientos públicos organizados con carácter industrial y comercial, quebrando así el principio que el decreto reglamentario (el 3135) había consagrado y, tratando de establecer una categoría de establecimientos públicos, no solo no prevista en la ley, sino implícitamente prohibida, al contemplarse la existencia, precisamente, de las empresas industriales y comerciales.

En sentencia de 8 de abril de 1970 el Consejo de Estado, declaró la inconstitucionalidad de la disposición que se comenta, por vía de excepción. Posteriormente la misma corporación ya conociendo de una querella de nulidad, decretó su suspensión provisional.

En ocasiones puede aparecer conveniente que el Establecimiento Público desarrolle a más de su objeto principal, constituído por una función administativa o un servicio público administrativo, actividades de índole variada, por ejemplo, social, cultural o industrial y comercial. Por ese motivo la ley prevé que la función

adminstrativa, es actividad "principal" del establecimiento público; es decir proponderante pero no exclusiva.

Las disposiciones sobre manejo depersonal que se dictaron en base a la reforma de 1968, presentan las siguientes características:

1a.- Con base en los criterios orgánicos y funcional de clasificaron los servidores del Estado en "empleados públicos" y "trabajadores oficiales" remitiendo a los estatutos correspondientes de las entidades descentralizdas la aplicación particular del principio general establecido (Decreto 3135 de 1968, Art. 5o.)

2a.- Se simplificaron los mecanismos y procedimientos de la carrera administrativa y se previó la incorporación masiva y rápida de los empleados a la misma (Decreto 3074 de 1968).

3a.- Los sistemas de administración del personal se descentralizaron. La selección de sus servidores corresponde a cada uno de los organismos y el Departamento Administrativa del Servicio Civil, pasa aser principalmente una entidad de carácter normativo y asesor.

4a.- En materia de remuneración y de prestaciones sociales se hicieron mejoras considerables con el fín de atraer y de mantener al servicio del

personal altamente calificado. Con tal motivo se crearon las primas técnicas y de antiguedad, se elevaron las cuantías de la escala de remuneraciones, se comenzó la unificación del régimen prestacional con el del sector privado, etc. (Decretos 2285 y 3135 de 1968).

Finalmente señalaremos algunas ventajas e inconvenientes que pueden presentarlos Establecimientos Públicos.

Entre las primeras, pueden citarse las siguientes;

a) Entregar a quienes tienen la preparación técnica necesaria el manajo de un servicio técnico, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

b) Al darle cierta autonomía al servicio técnico se descarga al poder central del cumplimiento de ciertas obligaciones que le serían difíciles cumplir satisfactoriamente por la interferencia política en el servicio; también para que desarrollen sus actividades sin las trabas de la administración.

c) Al crearle un patrimonio especial, independiente del patrimonio general del Estado se procura traer liberalidades de los particulares, pues ellos saben que sus donaciones irán a servir para el desarrollo del servicio y no se confundirán con la masa general de los fondos públicos.

Entre los inconvenientes, podemos anotar :

a) Los establecimientos públicos pueden presentar, dada su atonomía serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para irlos adaptando a las necesidades - que deben satisfacer.

b) El aumento de estos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden - administrativo.

c) El presupuesto especial de estas Instituciones - contradice el principio técnico de la unidad del presupuesto - del Estado, con las naturales consecuencias de incertidum — bre y desorden financiero.

d) La tendencia de estos organismos al despilfarro.

Es indispensable que el Congreso se interese por la organización , coordinación y funcionamiento de los Estable - cimientos públicos, a fín de evitar que estos organismos llamados a prestar grandes servicios, se vean por carencia de - disposiciones sabias reguladoras de la materia, avocados a - los fracasos técnicos y administrativos en bs labores y servicios a su cargo.

También consideramos de gran importancia que se ejercite eficazmente el control administrativo a cargo de los go - bernantes sobre estos organismos; sus gastos y repercusiones en la administración son ignorados; los servicios se prestan en algunos de ellos sin el fundamento indispensable de su costo; - - - - - - - - - - - - - -

las convenciones colectivas, los numerosos servidores y otras erogaciones, tales como gastos de representación , propagandas, viáticos, homenajes, etc. distraen el patrimonio de su - objetivo impidiéndo por lo mismo la satisfactoria prestación - de sus servicios.

./..

B I B L I O G R A F I A

1.- BIELSA, RAFAEL
DERECHO CONSTITUCIONAL
Editorial de Palma, 2a. Edición.
Buenos Aires, 1954.

2.- CASTRO, JAIME
PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, DE 1968.
Publicaciones del Externado de Colombia
1974.

3.- CASTRO, JAIME
CONFERENCIAS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
Universidad Externado de Colombia
Bogotá, 1975.

4.- CONSTAIN, ALFREDO
ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Editorial Temis, 3a. Edición
Bogotá, 1959.

5.- COPETE LIZARRALDE, ALVARO
LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO
Editorial Lerner, 3a. Edición
Bogotá, 1960.

6.- CRUZ SANTOS, ABEL
TEMAS DE ECONOMIA
Editorial Minerva
Bogotá, 1953.

BIBLIOGRAFIA

7.- FRAGA, GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrua, S. A. 4a. Edición
México, 1948.

8.- GARRIDO FARIA, FERNANDO
LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO
Instituto de Estudios Políticos
Madrid, 1961.

9.- GONZALEZ CHARRY, GUILLERMO
DERECHO DEL TRABAJO
Editorial Temis, 7a. edición
Bogotá, 1970.

10- JARAMILLO, Esteban
TRATADO DE CIENCIAS DE LA HACIENDA PUBLICA
Editorial Temis, 7a. edición
Bogotá, 1974.

11- JEZE, GASTON
PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial de Palma,
Buenos Aires, 1950.

12- VIDAL PERDOMO, JAIME
EDITORIAL TEMIS,
BOGOTA 1975.

13- VIDAL PERDOMO, JAIME
HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968
Y SUS ALCANCES JURIDICOS
PUBLICACIONES EXTENADO DE COLOMBIA
Bogotá, 1970.

B I B L I O G R A F I A

14.- URIANY, LEOPOLDO

LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS SEGUN LA REFORMA DE 1968

REVISTA ACADEMICA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA 1966.

BOGOTA, 1970.

CARLOS ZAMBRANO CABRERA.

../