

## Reflexiones en torno al lenguaje utilizado para la exposición de la estructura del Estado y de la Administración Pública en el ordenamiento jurídico colombiano.

### *Reflections around language used to display Government and Public Administration structure on the Colombian legal system*

Rodolfo Andrés Correa Vargas\*

**Pregunta problematizadora:** ¿Cuál es la diferencia existente entre los conceptos de órgano, organismo, organización y entidad que tanto legislador como Constituyente emplean al momento de definir la estructura del Estado y de la Administración Pública?

#### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo precisar el lenguaje que se utiliza por el ordenamiento jurídico colombiano al momento de definir la estructura del Estado y de la administración pública nacional. A partir de allí, se procura exponer las tesis que justifican y clarifican el contenido de cada una de las expresiones utilizadas en los textos normativos, para indicar, precisamente, los componentes de la estructura oficial. La exposición se efectúa a partir del análisis de las teorías que originan la utilización de los términos ya referenciados; tesis que pueden clasificarse desde dos perspectivas de concepción de la naturaleza del Estado: una perspectiva organicista y la otra una visión jurídica.

**Palabras clave:** órgano – organismo – organización – entidad – Estado – administración – estructura

**Problem question:** *What is the difference between the concepts of body, agency, organization and institution that both legislator and constituent use when defining the structure of government and public administration?*

#### Abstract

This paper aims to clearly define the language used by the Colombian legal system when defining the structure of state and national public administration. From there, he seeks to present the arguments that justify and clarify the content of each of the expressions used in legal texts, to precisely indicate the official structure components. This exposition is made from the analysis of theories giving birth to the terms already targeted; those thesis may be classified from two perspectives about the notion of government nature: an organicist and a legal approach.

**Keywords:** body - body - organization - agency - state - administration – structure

---

Fecha recepción: abril 09

Fecha aceptación: abril 23

\* Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Máster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Candidato a Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Profesor Universidad Autónoma Latinoamericana. Catedrático Universidad de Medellín.

De una lectura desprevenida del texto constitucional y de las distintas disposiciones legislativas que atañen a la forma de estructuración del Estado y de la administración pública, podría derivarse una cierta confusión por la manera como el Constituyente y el legislador se refieren a los distintos componentes del andamiaje oficial.

En efecto, al observar expresiones como *órganos*, *organismos*, *organización*, *entidades*, etcétera, un despreocupado lector podría calificar dicha diferenciación como arbitraria o irrelevante. Pero lo cierto es que no es así. Un análisis concienzudo del tema nos lleva a comprender que tal discriminación realmente obedece a una línea teórica, doctrinaria si se quiere, que existe y ha existido tanto en la Ciencia Política, como en el Derecho Constitucional y el Administrativo.

Para explicar nuestra afirmación basta con citar algunos ejemplos de la pluralidad de términos que contiene el orden jurídico colombiano para referirse a los componentes estructurales del Estado.

Por ejemplo, en la Carta política, encontramos disposiciones que, como el artículo siguiente, plantean la existencia de un elemento básico de la formación estatal y que recibe la denominación de *órgano*:

**Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

**Además de los órganos** que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los **diferentes órganos** del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Nótese como a partir de la lectura de esta disposición constitucional se puede entender que las ramas del poder son un conjunto de órganos coordinados que existen para la realización de unos fines comunes y que estos últimos —los órganos—, tal como lo anotamos precedentemente, se erigen como elementos básicos de aquéllas.

Pero adicional a lo anterior, la Constitución indica que además de órganos, el Estado cuenta con otras

piezas en su estructuración, denominadas *organismos* y *entidades*, veamos:

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

[...]

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás **entidades** u **organismos** administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que define la ley.

Desde luego, la enunciación de componentes estructurales del Estado no para allí, y en el cuerpo constitucional se acuña la presencia de otra modalidad ontológico-estructural del aparato estatal: las *organizaciones*:

**Artículo 120.** La **organización electoral** está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley.

Pues bien, como ya fue iterado, debemos insistir en que el lenguaje utilizado en este caso por el Constituyente y replicado por el legislador<sup>1</sup>, no es fruto del azar. Ello obedece a razones de carácter histórico y doctrinario que han pesado mucho al momento de la redacción normativa, cuya comprensión nos permite vislumbrar la dimensión de cada uno de los conceptos que se utilizan al momento de definir la distribución funcional del aparato público.

En aras de cumplir el objetivo del presente trabajo, que consiste en precisar el lenguaje que se utiliza por el ordenamiento jurídico colombiano al momento de definir la estructura del Estado y de la administración pública nacional, procuraremos exponer las tesis que justifiquen y clarifiquen el contenido de cada una de las expresiones utilizadas en los artículos citados precedentemente, para indicar,

1. La manera más palmaria de observar la réplica que el legislador hace del lenguaje constitucional en esta materia, es a partir de la lectura de la Ley 489 de 1998, a partir de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

precisamente, los componentes de la estructura oficial.

Lo primero que debemos decir es que las teorías que originan la utilización de los términos referenciados en el presente trabajo, pueden dividirse en dos perspectivas de concepción de la naturaleza del Estado: una perspectiva organicista y la otra una visión jurídica funcionalista.

A partir de la teoría organicista se pueden explicar los conceptos de órgano y organismo. A partir de la teoría jurídica funcionalista los de entidad y, si quiere, el de organización, por las razones que veremos subsiguientemente.

### A. Concepción organicista

De acuerdo con Jellinek<sup>2</sup>, al momento de abordar el tratamiento del Estado desde esta concepción, surgen principalmente dos teorías: aquella que considera al Estado como un organismo natural y aquella que concibe el Estado como un organismo ético-espiritual.

Desde la teoría del Estado como organismo natural<sup>3</sup> surge un aspecto que considera a éste como una formación orgánica de carácter físico, con una exis-

---

2. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2004. p. 168 y ss.

3. Desde luego que esta concepción del Estado no es aceptada pacíficamente. Duguit, por ejemplo, manifiesta sobre el particular lo siguiente:

“[...] en nuestro concepto realista del Estado, esta expresión no es adecuada a la realidad. Puesto que el Estado no es una persona natural, puesto que ni siquiera es lo que se llama una persona jurídica, no hay, no puede haber, órganos del Estado, ni en sentido biológico ni en sentido jurídico. No hay más que individuos o grupos de individuos que ejercen las diversas funciones estatistas. Estos individuos expresan una voluntad, que es la suya, y no la de la pretensa persona colectiva en la que se supone encarnado el Estado y de la que vendrían a ser los órganos. No hay, por consiguiente, por qué construir una teoría jurídica, artificiosa y vana, fundada sobre relaciones que se suponen existentes entre la pretensa persona colectiva, que sería el Estado, y los individuos humanos que ejercitan su voluntad su actividad en el campo del derecho público.” Cfr. DUGUIT, León. *Manual de Derecho Constitucional*. Albolote, Granada: Editorial Comares, 2005. p. 109

tencia condicionada por leyes naturales, existencia que es independiente de la de los individuos que la forman. Entre estas doctrinas, señala Jellinek, se han de contar las que consideran al Estado en su exterior de un modo análogo a los organismos naturales, e internamente como un organismo ético-espiritual. Pertenecen a ellas singularmente las teorías antropomórficas que, al ejemplo de Platón, conciben al Estado como un hombre grande.

Con el sorprendente desarrollo de las ciencias naturales, durante el siglo XVII reviven las tesis organicistas, y es así como Hobbes concibe al Estado como macro organismo (Leviatán) más potente que todos los hombres bajo su mando y con facultades para garantizar la paz y la salud de la comunidad<sup>4</sup>.

De otro lado, la concepción del Estado como organismo ético-espiritual, parte de lo dicho por Platón en la Antigüedad, cuando concebía al Estado en la forma señalada en el párrafo precedente, a partir de lo cual se entendía que en él se encontraban los mismos elementos psicológicos que en el individuo. Adicional a lo anterior, en la Edad Media la analogía del Estado con el organismo humano se generaliza, a partir de J. Salisbury, tanto más cuanto el *pendant* del Estado, la Iglesia, aparece, según la expresión paulina de que todos somos miembros de un cuerpo, como la unidad de todos los creyentes en el cuerpo de Cristo. La expresión de san Pablo ha ejercido gran influjo en la concepción orgánica de las relaciones de la comunidad.<sup>5</sup>

Sin embargo, la nueva teoría orgánica, según Jellinek, se presenta con un carácter diferente. A veces renueva la doctrina moderna según la cual el Estado es un organismo natural análogo al hombre, y da lugar a las más arbitrarias y fantásticas afirmaciones; pero otros, más reflexivos, postulan un género especial de organismo al asignar al Estado el carácter de organismo colectivo, espiritual, moral, organismo de carácter superior. Esta segunda manera de considerar la doctrina orgánica cuenta con

---

4. ORTIZ CASTRO, Jorge Iván. *Aproximación al Estado*. Medellín: Editorial Universidad de Medellín, 2005. p. 63.

5. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. op.cit. p. 169.

representantes calificados por Jellinek como preclaros y de gran saber naturalista, como el alemán W. Wundt. Pero adicionalmente existen adeptos de esta doctrina entre los filósofos, los teorizadores de la doctrina del Estado y los economistas.

Agrega el profesor alemán que para apreciar esta teoría suficientemente, se ha de considerar que el Estado no es el único fenómeno social que trata de explicarse como un organismo, sino que con este carácter se explican el Derecho, la economía, los pueblos en particular, las sociedades en general y hasta la humanidad misma. Así, pues, junto a la teoría orgánica del Estado ocupa su lugar la teoría orgánica del Derecho, la de la economía y la de la sociedad<sup>6</sup>.

En todo caso, el entendimiento del concepto de organismo tiene como hito trascendental la definición de Wundt, citada por Jellinek, en virtud de la cual se señala que organismo es “toda unidad compuesta cuyas partes, o sea unidades más sencillas de propiedades análogas, son al propio tiempo miembros u órganos que sirven para el todo”.<sup>7</sup>

El concepto de organismo, concluye Jellinek, es el resultado de una concepción especial. Un género determinado de fenómenos y hechos exteriores con continuidad espacial y temporal se reduce a unidad en nuestra conciencia, mediante un orden de consideraciones teleológicas, sin que podamos afirmar con fundamento suficiente que a esta síntesis que internamente hacemos corresponda una unidad análoga objetivamente<sup>8</sup>.

Nótese pues, cómo a partir de la concepción organicista del Estado se ha pretendido asimilar la estructura de éste con la de un organismo viviente. No en vano la definición dada por Wundt nos sirve perfectamente como punto de partida para explicar el origen de dos de los términos cuya precisión conceptual pretendemos en este trabajo: órgano y organismo.

6. *Ibíd.* p. 170.

7. *Ibíd.*

8. *Ibíd.* p. 171.

### *El concepto de órgano aplicado a la estructura del Estado y de la Administración Pública*

Conforme lo vimos en la citada definición de Wundt, el órgano es la unidad básica del organismo. Es decir, este último se forma a partir de la existencia de los primeros. Evidentemente, como lo apuntó Jellinek, esta existencia no es de cualquier tipo. Se trata de una existencia condicionada por razones teleológicas, esto es, cada una de las partes existe estrictamente para el mismo fin, de tal manera que no existe independencia entre ellas. A pesar de ser unidades ontológicas tienen un fin en relación con el todo, y el todo, a su vez, tiene relaciones de finalidad con sus partes.

De alguna manera, la anterior afirmación encuentra soporte en lo sostenido por el tratadista colombiano Juan Alberto Polo Figueroa, quien en una ya clásica obra de la literatura jurídica nacional sostiene lo siguiente:

Hay pues, dentro del Estado determinadas estructuras internas y particulares, que actúan en su nombre, a las cuales se les da el apelativo de “órganos”. De este modo, el poder público está integrado por un conjunto de órganos, cuyos titulares tienen la misión de realizar las administrativas y de gobierno del Estado.

Refiriéndose a esta teoría, Renato Alessi nos dice que esta concepción del órgano como inmediata manifestación de la persona del Estado fue, sin duda, una construcción juspublicista. Frente a la doctrina clásica de la persona jurídica, según la cual, ésta, por su naturaleza, puede tener capacidad jurídica pero no capacidad de obrar; la doctrina del Estado según la teoría orgánica sostiene que el Estado-persona, a través de sus órganos, no sólo tiene la capacidad jurídica, o sea la titularidad de relaciones jurídicas, sino también capacidad de obrar, lo que es un logro extraordinario del Derecho al hacer que la voluntad y la acción de una persona física no sólo produzcan efectos para la persona estatal, sino que se presentan directa e

inmediatamente como voluntad y acción del Estado, haciéndole así existir de una manera efectiva<sup>9</sup>.

En una primera aproximación diremos, pues, que los órganos, así entendidos, son dependencias a través de las que la estructura estatal realiza los cometidos que le son propios<sup>10</sup>. Nótese que ya anteriormente habíamos advertido que no existe independencia entre las piezas que conforman un organismo, de manera, pues, que dichas piezas son, antes que nada, dependencias<sup>11</sup> o partes del todo, que como venimos observando reciben la denominación de “órganos”.

Ahora bien, establecido que desde el punto de vista ontológico los órganos del Estado pueden ser entendidos como dependencias o partes del mismo a través de los cuales se cumplen los fines de aquél, nos corresponde precisar las condiciones que deben reunirse para adquirir dicha categorización<sup>12</sup>.

Sobre el punto en comento, diremos que la doctrina mayoritaria acepta que la principal de dichas condiciones es que el órgano debe detentar necesariamente aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones, de la misma manera como la tiene la

persona física<sup>13</sup>, esto es, debe tener personalidad jurídica<sup>14</sup>.

Así, precisamente, lo concluye el profesor Brito Ruiz, cuando construyendo una definición de órgano señala que por tal se puede entender una ficción según la cual una persona o grupo de personas actúa en nombre del Estado o de la rama de la que se trate, gozando de ciertas competencias, contando con medios y recursos para realizar esas actividades, quehacer que realiza a nombre de la colectividad, el cual se encamina a conseguir el bienestar general y los propósitos estatales, requiriendo para hacerlo válidamente, de *personalidad jurídica*, que puede ser la del Estado, o una propia, cuando la tiene reconocida, como en el caso de los órganos autónomos<sup>15</sup>.

*Los conceptos de organismo y entidad, aplicados a la estructura del Estado y de la Administración Pública.*

De acuerdo con lo establecido por la legislación nacional, la Administración Pública se integra por los *organismos* que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás *organismos* y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano<sup>16</sup>.

Haciendo una observación sobre el esquema legislativo, Libardo Rodríguez plantea que los organis-

9. POLO FIGUEROA, Juan Alberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, 1988. p. 71.

10. Dicha aproximación conceptual se extrae del tratamiento que el profesor Gustavo Gómez Aranguren, realiza del tema. Cfr. GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial ABC, 2004. pp. 137 y ss.

11. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, por “dependencia” puede entenderse: sección o colectividad subordinada a un poder.

12. Y aquí es importante agregar que el maestro de Viena, a propósito de la conceptualización y clasificación de los órganos señala en su obra:

“Según que el hecho de la función orgánica se realice por la función de un solo hombre o por la cooperación de varios, se puede distinguir ente órganos simples y compuestos. El hombre particularmente considerado cuya acción concurre con la de otros hombres a establecer la función total, es un órgano parcial o incompleto; sin embargo, dentro de un órgano compuesto puede actuar como órgano parcial relativo, otro nuevo, compuesto también. Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán, 2004. p. 364.

13. Cfr. Sobre el particular lo dicho por POLO FIGUEROA, Juan Alberto. op. cit. pp. 87 -88, quien además agrega unos elementos constitutivos del órgano: 1) Una o varias personas que actúan por el órgano o como titulares del mismo, 2) un ámbito particular de atribuciones u “oficio”, como le llaman los italianos. 3) un conjunto de medios materiales asignados al servicio del órgano.

14. Sobre el contenido y alcance de concepto de personalidad jurídica, véase a CORREA VARGAS, Rodolfo. *Teoría General del Derecho*. Medellín: Diké, 2009. pp. 283-286.

15. BRITO RUIZ, Fernando. *Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional*. Pereira: Universidad Libre. Grupo Editorial Ibáñez, 2010. p. 151.

16. Cfr. Ley 489 de 1998. Artículo 39.

mos principales de la administración nacional son la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos<sup>17</sup>.

Pero, ¿a qué se refiere el legislador cuando menciona los organismos como componentes estructurales del Estado?

Hemos visto ya que el organismo, en sentido lato, es un conjunto de órganos<sup>18</sup>. Para mayor claridad, diremos que mientras el órgano es un componente ontológico, el organismo es una unidad ontológica compleja que se compone de órganos. Es decir, en el plano del lenguaje estructural del Estado se denomina organismo a aquella unidad compuesta de órganos, establecida para la realización de cometidos estatales, que actúa válida de una personalidad jurídica propia o amparada en la del Estado.

Empero, el legislador colombiano de manera profusa utiliza en la Ley 489 de 1998, el término organismo como sinónimo de “entidad”. Claro que no siempre fue así. Por ejemplo, el Decreto 130 de 1976 estaba marcado por la ausencia de la expresión “organismo” y, en su lugar, precisaba el sentido del vocablo “entidad” en los siguientes términos:

**Artículo 20. De la definición de entidades públicas.** Para los efectos previstos en el presente decreto son entidades públicas la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales y las sociedades de economía mixta sujetas al régimen previsto para las empresas.

Nótese cómo en este artículo se calificaba como entidades públicas, precisamente, a aquellas ficciones que se consideraban, y aún hoy sucede así, como centros de imputación jurídica independiente.

Es decir, resultaba evidente que antes de la Ley 489 del 98, la expresión “entidad pública” se utilizaba

17. Cfr. RODRÍGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo. General y Colombiano*. Bogotá: Temis, 2005. p. 71.

18. Así lo confirma el Diccionario de la Real Academia Española, en donde se define organismo como: “Conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal [...]”

como una acepción de personas jurídicas de derecho público<sup>19</sup>. Empero, con el hito Constituyente de 1991, se incorpora al lenguaje constitucional el término organismo y, de contera, el Congreso lo replica al plano del lenguaje legislativo, insistimos, sin hacer ningún tipo de diferenciación expresa con el término entidad que, como lo anotamos, era el predominante.

Algunas referencias concretas al problema nos pueden ilustrar mejor la situación. Veamos lo que dice el artículo 68 de la Ley en cita:

**Artículo 68º. Entidades descentralizadas. Son entidades** descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Nótese cómo a cada uno de los componentes estructurales de la administración que se mencionan en este artículo —entre los cuales se encuentran *los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta*—, se les rotula como entidades. Sin embargo, al momento de abordar en líneas posteriores la conceptualización de algunos de ellos, los llama organismos, —como también lo hace precedente-

19. Cfr. TAFUR GALVIS, Álvaro. *Las Entidades Descentralizadas*. Bogotá: Temis, 1977. p. 28. Realiza este autor un apunte que contribuye a la construcción de nuestro enfoque, al afirmar lo siguiente:

“Es lo normal que las funciones administrativas (criterio objetivo) sean ejercidas por las entidades creadas por el Estado y cuyos recursos provienen del tesoro público (criterio subjetivo). Por ello ha de afirmarse que personas públicas son aquellas que, creadas por el Estado, ejercen funciones administrativas.”

mente con los Ministerios, los Departamentos Administrativos y aun a la Presidencia de la República. Observemos el siguiente articulado de la misma disposición legislativa:

**Artículo 70º. Establecimientos públicos.** Los establecimientos públicos **son organismos** encargados principalmente de atender funciones administrativas [...]

**Artículo 85º. Empresas industriales y comerciales del Estado.** Las empresas industriales y comerciales del Estado **son organismos** creados por la ley o autorizados por ésta [...]

**Artículo 97º. Sociedades de economía mixta.** Las sociedades de economía mixta **son organismos** autorizados por la ley constituidos bajo la forma de sociedades comerciales [...]

De la lectura sistemática de los artículos 68, 70, 85 y 97 de la Ley 489, nos surge otro gran interrogante, por poner sólo un ejemplo: ¿Por qué la Ley, como lo hace con otros componentes estructurales del Estado, concibe como organismos tanto a los Ministerios como a las sociedades de economía mixta, pero cuando habla de entidades sólo incorpora a tal categoría a estas últimas?

Desde luego que esto constituye, *a priori*, una fuente de confusión, por lo que a todas luces conviene, para el tratamiento científico del asunto, aclarar la polisemia reinante.

Y en tal sentido, diremos que luego de un análisis detallado del texto legislativo, se pueden observar dos cosas: 1). El legislador denomina *organismos* a los que son entidades y a los que no lo son. 2). La categoría de *entidades* la reserva para aquellos organismos que cuentan con personalidad jurídica propia, esto es, que son centros de imputación jurídica independiente.

Lo cual nos permite concluir que no todos los organismos son entidades, a pesar de que todas las entidades son organismos.

Así, la Presidencia de la República; la Vicepresidencia de la República; los Consejos Superiores de la

administración; los ministerios y departamentos administrativos; las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica son *organismos*; empero, no son entidades, pues no constituyen un centro de imputación independiente, habida cuenta de que actúan válidos de la personalidad de la Nación.

Simultáneamente, los establecimientos públicos; las empresas industriales y comerciales del Estado; las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; los institutos científicos y tecnológicos; las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta y todos los demás organismos administrativos nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, son entidades, puesto que se erigen como centros individuales de imputación jurídica.

Es claro entonces que hoy, tal como sucedía en el Decreto 130 de 1976, lo que caracteriza a las entidades públicas es que poseen personalidad jurídica propia, y en el lenguaje de la Ley 489 de 1998 se replicó el término *organismos* para hacer mención genérica de aquellas unidades compuestas de órganos, establecidas para la realización de cometidos estatales<sup>20</sup>.

Ciertamente, para ahondar en nuestra labor aclaratoria, podemos decir en primer lugar que en este tema, Constituyente y legislador, han fusionado dos teorías distintas. Por un lado, al emplear la denominación *organismo* se acude a la teoría organicista y, de otro lado, al utilizar el término *entidad* se sustenta en una teoría jurídica de la concepción del Estado.

En efecto, tal como lo hemos señalado en múltiples ocasiones, el término *organismo* alude analógica-

---

20. En ese orden de ideas, podemos decir que la condición *sine qua non* para que un organismo sea entidad, es que cuente con personalidad jurídica, esto es, que pueda erigirse como centro de imputación jurídica independiente.

mente a un concepto propio de la Biología, mientras que la denominación *entidad* se ajusta a una concepción propia del mundo jurídico.

No es necesario recalcar aquí lo dicho en párrafos precedentes acerca de la teoría organicista del Estado. Sería llover sobre mojado. Pero sí es útil referirnos siquiera de manera tangencial al tema de la teoría jurídica del Estado.

## B. Teoría jurídica del Estado

A tales efectos, recurriremos de nuevo a Jellinek, quien explica con absoluta suficiencia que el conocimiento jurídico del Estado no se propone esclarecer su naturaleza real sino el aspecto jurídico del mismo, esto es, hallar un concepto en el que queden incluidas, sin contradicción alguna entre ellas, todas las propiedades jurídicas del Estado<sup>21</sup>.

Y ello se hace a partir del reconocimiento de un presupuesto planteado por el maestro alemán: “Las cosas, en sentido jurídico, nacen por abstracciones de relaciones entre hombres y cosas del mundo exterior, y hombres entre sí, relaciones que están regladas por el Derecho.”<sup>22</sup>

Luego, según se indica posteriormente, todo concepto jurídico ha de considerar como unidades los hechos que se propone ordenar jurídicamente, porque los conceptos no son otra cosa que la forma de síntesis de estos hechos<sup>23</sup>.

Y precisamente eso fue lo que ocurrió con el tratamiento del concepto de entidad pública. Éstas, como concepto, pertenecen al mundo del Derecho, puesto que el legislador colombiano, mediante la Ley 489 de 1998, ha decidido darles el tratamiento de unidades o categorías jurídicas al ordenarlas normativamente. Y, de una manera más concreta, para cumplir con ese propósito, se sirvió de un concepto jurídico fundamental al asimilarlas a un sujeto de derecho.

21. JELLINEK, Georg. op. cit. p. 180.

22. *Ibíd.*

23. *Ibíd.* p. 181.

Y lo dicho se puede explicar desde un examen filosófico que podemos enfocar a partir de lo afirmado por el profesor Ferrater Mora, quien refiriéndose a la conceptualización de *ente* —que nosotros extendemos al término *entidad*—, señala lo siguiente:

El infinitivo griego εἶναι: equivale al infinitivo latino *esse* y se traduce al español por ‘ser’. El participio presente griego del mismo verbo ὄν, equivale a *ens* y se traduce al español por ‘ente’.

Al referirse a la ontología “clásica”, y especialmente a la desarrollada por los escolásticos y por los wolffianos, pueden identificarse los conceptos de ente y de ser<sup>24</sup>.

Todo lo anterior significa que los conceptos de entidad y de ser son asimilables en el plano filosófico, y dicha correspondencia se puede trasladar, y de hecho se traslada perfectamente al plano de lo jurídico en la medida en que, siguiendo nuestro planteamiento, una entidad —en el campo del Derecho— no es otra cosa que un ser jurídico; ahora, es evidente que la condición de ser jurídico es equivalente a la de sujeto de derecho<sup>25</sup>, entendiéndose por tal el que se encuentra sometido al Derecho, es decir, quien puede ser considerado centro de imputación jurídica, o lo que es lo mismo, quien tenga personalidad jurídica propia, y que en tal virtud, le asegura la capacidad para ejercer derechos y adquirir obligaciones. Así, se confirma lo dicho tres párrafos antes.

### *El concepto de organización aplicado a la estructura del Estado*

Luego de haber recorrido este interesante camino de precisión conceptual, por último nos corresponde analizar el concepto de *organización*, que igual que los demás, es utilizado en por el Constituyente en la Carta política de 1991.

24. FERRATER MORA, José. Diccionario de Filosofía. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1964. pp. 528 – 530.

25. CORREA VARGAS, Rodolfo. *Teoría General del Derecho*. op.cit.p. 283.



Recordemos que en la parte inicial del presente trabajo partimos de la exposición del artículo 120 superior, en virtud del cual se dispone que “La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley”.

En ese sentido, podemos decir que, técnicamente, una organización es un conjunto de órganos u organismos<sup>26</sup> unidos alrededor del cumplimiento de funciones estatales en común.

Ahora, lo que diferencia una organización de un organismo, es que entre los elementos que componen la organización existe una relación de cooperación funcional, mas no de necesaria dependencia, subordinación o jerarquía, como sí ocurre con los órganos que componen el organismo.

De alguna manera, este enfoque explicativo de la figura de la *organización* podría utilizar como soporte la caracterización que Kelsen<sup>27</sup> da al concepto jurídico esencial de órgano como un concepto funcional, en virtud del cual es calificado como tal aquello que desempeña una función: creación o ejecución de voluntad estatal. Es decir, nada obsta para que, al concebir la *organización* como categoría estructural del Estado, podamos afirmar que la misma se

---

26. Sostenemos esto, a pesar de que el Decreto 1010 de 2000, refiriéndose a uno de los componentes de esta organización, indique lo siguiente:

*Artículo 3°. Naturaleza. La Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política forma parte integrante de la Organización Electoral, el cual contribuye, conjuntamente con las demás autoridades competentes, a la organización de las elecciones [...]*” Siendo coherentes con lo afirmado durante este trabajo, podemos decir que la Registraduría, antes de ser un órgano es, en realidad, un organismo, habida cuenta de que se encuentra compuesta por varios órganos, verbigracia, observamos cómo el referido Decreto, dentro de su estructura, plantea la existencia de diversos órganos, como el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

27. Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. op.cit. 2004. p. 352.

erige con la idea de agrupar varios organismos —o incluso órganos— alrededor del ejercicio de determinadas funciones estatales propias, exclusivas y en común, que el orden jurídico les ha confiado.

Simplemente el Constituyente decidió darle el apelativo de *organización* a algo que ya existía, eso sí, bajo otra denominación. Sobre el particular diremos que sustancialmente lo que hoy llamamos organización, cabe dentro de lo que *Kelsen* denominaba función orgánica de dos funciones. Para entonces decía el maestro vienés:

La composición de una función orgánica de dos funciones parciales puede ocurrir de dos maneras: o bien los órganos incompletos que cooperan en la función total han de realizar actos del mismo contenido, o bien la función total compónese de hechos de contenido diferente.<sup>28</sup>

Véase pues, cómo el concepto de organización pretende de alguna manera servir como punto de agrupación de órganos alrededor de funciones especiales del Estado, y en aras de no romper el esquema tradicional de la división funcional del poder público, prefiere utilizar esta denominación en vez de conferirle a esa unidad de organismos la categoría de rama del poder<sup>29</sup>.

### A modo de conclusión

Podemos decir que la denominación que tanto el Constituyente como el legislador dan a los componentes estructurales del Estado no es en modo alguno fruto de la arbitrariedad o de una intrascendente plasmación.

Según hemos visto, cada uno de ellos —órgano, organismo, organización y entidad—, tienen respec-

---

28. *Ibíd.* p. 364.

29. En el marco del ordenamiento fundamental es palmario que el Constituyente de 1991 acuñó la denominación de *organización* para referirse a la agrupación de organismos destinada al cumplimiento de funciones específicas y prefirió reservar la categoría de *Ramas del Poder Público* para la agrupación de órganos u organismos forjada alrededor de la realización de las funciones esenciales clásicas: legislativa, ejecutiva y judicial.

tivamente una explicación y justificación tanto en la doctrina jurídica, como en la teoría del Estado, e incluso, como pudimos observar, en la Filosofía.

De allí que esperemos que este modesto esfuerzo pueda servir de semilla a ulteriores arrojados investigativos que permitan ampliar el espectro científico del tema, puesto que resulta de gran utilidad no sólo para el área de estructuras del Estado y de la Administración Pública, sino también para campos como la responsabilidad estatal, la contratación pública y desde luego el Derecho constitucional, entre otros.

A lo largo del trabajo se ha evidenciado la diferenciación entre los conceptos que constituyeron el objeto de análisis, y se ha logrado demostrar que el órgano

se erige como componente ontológico del organismo y que ambos, a su vez, pueden servir de la misma manera respecto del concepto de organización.

De otro lado, frente al concepto de entidad, hemos logrado dimensionar su sustancial *jus* fundamentación y, como tal, la hemos proyectado como una herramienta que facilitó la evolución de la teoría organicista a la concepción propiamente jurídica de la estructura del Estado.

Todo ello nos deja de presente la franca necesidad de profundizar en el estudio de la estructura del Estado y de la Administración Pública, puesto que sólo en la medida en que se conozca la forma en que el Estado se compone, podremos entender, cabalmente, cómo es su funcionamiento.

## Referencias

- BRITO RUIZ, Fernando. (2010). *Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional*. Pereira: Universidad Libre. Grupo Editorial Ibáñez.
- CORREA VARGAS, Rodolfo. (2009). *Teoría General del Derecho*. Medellín: Diké.
- DUIGUIT, León. (2005). *Manual de Derecho Constitucional*. Albolote, Granada: Editorial Comares.
- ELEJALDE ARBELÁEZ, Ramón. (2007). *Curso de Derecho Constitucional*, 7ª edición. Medellín: Editorial Diké.
- FERRATER MORA, José. (1964). *Diccionario de Filosofía*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Temis.
- GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo. (2004). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial ABC.
- HELLER, Hermann. (1977). *Teoría del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura de México.
- JELLINEK, Georg. (2004). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión.
- KELSEN, Hans. (2004). *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán.
- ORTIZ CASTRO, Jorge Iván. (2005). *Aproximación al Estado*. Medellín: Editorial Universidad de Medellín.
- OSSORIO, Manuel. (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- POLO FIGUEROA, Juan Alberto. (1988). *Elementos de Derecho Administrativo*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario usual. Página web: [www.rae.es](http://www.rae.es).
- RODRÍGUEZ R., Libardo. (2005). *Derecho Administrativo. General y Colombiano*. Bogotá: Temis.
- SARRIA, Eustorgio & SARRIA, Mauricio. (1984). *Derecho Administrativo Colombiano. General y Especial*. 9ª edición. Bogotá: Colección Pequeño Foro.
- SAYAGUES LASO, Enrique. (1959). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Martini Bianchi.
- TAFUR GALVIS, Álvaro. (1977). *Las Entidades Descentralizadas*. Bogotá: Temis.
- YOUNES MORENO, Diego. (2005). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Ediciones Gustavo Ibáñez.