

RELACIONES JURIDICAS ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SUS MINISTROS

Este punto del Derecho Administrativo Colombiano no ha sido objeto de estudio y da lugar a interrogantes de esta naturaleza: ¿Es, en sentido administrativo, el Presidente de la República superior jerárquico de los Ministros? ¿Puede interponerse el recurso de apelación ante el Presidente de la República respecto de actos de los Ministros?

Vamos a estudiar en este artículo estos aspectos comenzando por precisar las relaciones políticas que existen entre el Presidente y los Ministros y advirtiendo de una vez que el examen de las relaciones jurídicas debe hacerse en torno a las nociones de suprema autoridad administrativa que tiene el Presidente y de Jefe Superior de la Administración que atribuye la Constitución a los Ministros.

1) *Relaciones políticas entre el Presidente y sus Ministros*

La idiosincrasia del régimen presidencial atribuye monolíticamente al Jefe del Estado la dirección de la política; los Ministros son colaboradores suyos, y son responsables exclusivamente ante el Presidente y no ante el Parlamento, lo cual muestra la diferencia fundamental con el régimen parlamentario. Por razón de esta responsabilidad los Ministros deben ser de libre nombramiento y remoción del Presidente y así lo dispone enfáticamente el artículo 120 numeral 1º de la Constitución. De modo, pues, que las relaciones



políticas entre el Presidente y los Ministros operan bajo el signo de la confianza del primero a estos últimos, y en cualquier caso de desavenencia estos deberán retirarse o el Presidente puede removerlos libremente.

II) Relaciones jurídicas

Si las relaciones políticas corresponden al grado de confianza que el Presidente tenga en sus Ministros y que en el campo del derecho solo se traduce en los actos jurídicos de nombramiento, renuncia o remoción, las relaciones jurídicas suponen la producción de actos jurídicos por parte del Presidente y los Ministros y plantean problemas de articulación o jerarquía entre ellos. Como ya lo dijimos, esta problemática relacional debe analizarse teniendo en cuenta las calidades de Jefe Superior de la Administración que tiene el Ministro y de suprema autoridad que tiene el Presidente de la República.

A) Los Ministros, Jefes Superiores de la Administración

El artículo 135 de la Constitución llama a los Ministros "Jefes Superiores" de la Administración y en tal carácter les permite ser delegatarios de funciones constitucionales del Presidente. Ser jefe superior dentro de la línea administrativa significa tener la dirección de todo un haz de servicios administrativos y no poseer una autoridad de mayor jerarquía, puesto que en este caso se dejaría de ser jefe superior. Por virtud de esa calidad, los Ministros pueden producir actos administrativos que rematan definitivamente una actuación, que no están sometidos a la aprobación de ninguna otra autoridad, que no pueden ser apelados ante ninguna otra persona y que ponen fin en materia de procedimiento a la llamada vía gubernativa.

Tales actos son aquellos que corresponden a sus Ministerios por decisión legal o por delegación Presidencial, según lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución.

Este análisis, derivado de esa calificación dada a los Ministros por el artículo constitucional citado, se confirma por el artículo 16 del Decreto N° 2.733 de 1959 que hace terminar la vía gubernativa en la decisión ministerial producida a través del recurso de apelación y se aclara al estudiar la condición de suprema autoridad administrativa que le otorga la carta fundamental al Presidente.

B) El Presidente, Suprema Autoridad Administrativa

El artículo 120 de la Constitución se abre invocando la calidad de "suprema autoridad administrativa" que tiene el Presidente de la República. Como es propio de la lógica de este sistema de gobierno presidencial, la dirección administrativa general corresponde al Jefe del Estado. Aquí puede aparecer contradicción entre estas funciones y las de Jefe Superior de administración que tienen los Ministros.

¿Cómo puede ser compatible una y otra calidad?

La combinación de los artículos 120 y 135 de la Constitución permite resolver este supuesto conflicto. El Presidente es el titular de la potestad reglamentaria, esto es, tiene la facultad jurídica de producir normas en desarrollo de la Ley que le siguen en orden de importancia dentro de la jerarquía de las normas y que son superiores a las que dictan los ministros. A través del decreto reglamentario el Presidente dirige de manera general la marcha administrativa y como se trata de normas de obligatorio cumplimiento para los ministros, por intermedio de ellas ejerce el Presidente su suprema autoridad administrativa. Si el Ministro no las cumple, sus actos son ilegales por ir en contra de una norma de mayor valor jurídico y el Presidente puede utilizar su poder político para cambiarlo, facultad esta última que confirma su suprema autoridad administrativa.

El Ministro es Jefe Superior de la Administración para los asuntos particulares confiados a su despacho y ellos los va resolviendo de manera definitiva dentro de la perspectiva general consignada por el Presidente en el decreto reglamentario. Resulta, pues, que en asuntos administrativos el Presidente y los Ministros actúan a niveles diferentes y por ello no se estorban sino que se complementan sus respectivas calidades de suprema autoridad administrativa y de jefes superiores de la administración.

De esta manera, por la conjugación de estos principios constitucionales, el Presidente de la República puede ser suprema autoridad administrativa sin ser superior jerárquico de los ministros en sentido estricto, sin necesitar resolver en recurso de apelación las decisiones que estos profieran en los asuntos especiales confiados a su despacho y sin que deba dar aprobación a los actos de estos últimos.