



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

MEMORIA 2009

Consilium fidele deliberanti dare
[Cicerón. De officiis . 1.16]

República de Colombia
Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado
Memoria 2009

Consejo de Estado

Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

Presidente

Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Vicepresidente

Sala de Consulta y Servicio Civil

William Zambrano Cetina

Presidente

Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Consejero

Enrique José Arboleda Perdomo

Consejero

Gustavo Aponte Santos

Consejero

Edición general

William Zambrano Cetina

Estudio conflictos de competencia

Oscar Eduardo Vargas Rozo. Magistrado Auxiliar

Informe sobre conflictos en materia pensional

Stella Conto Díaz del Castillo. Magistrada Auxiliar (E)

Información y análisis estadístico

Jenny Galindo Huertas. Secretaria de la Sala

Clara I. Márquez Vásquez. Auxiliar Judicial

Diseño e Impresión

Imaginarte Editores

Bogotá, Colombia. Febrero de 2010

ISBN 978-958-44-6365-4

Publicación realizada con el apoyo de:



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL AÑO 2009

I. COMPOSICIÓN DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL	19
II. ACTIVIDADES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL	20
1. Consultas absueltas al Gobierno Nacional	20
2. Participación en la elaboración de textos normativos	24
2.1 <i>Participación en la Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa</i>	24
2.2 <i>Elaboración del proyecto de decreto por el cual se establecen directrices de técnica normativa</i>	26
2.3 <i>Análisis de las normas del Código de infancia y adolescencia para suplir la omisión legislativa identificada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-442 de 2009 -</i>	27
2.4 <i>Participación en la Comisión Legislativa del Consejo de Estado</i>	28
3. Definición de conflictos de competencia administrativa	28
4. Confirmaciones	28
5. Certificación del cumplimiento de requisitos para el cargo de Presidente de la República	29
6. Asistencia a sesiones	29
7. Eventos realizados por la Sala	29
7.1 <i>Taller de planeación estratégica</i>	29
7.2 <i>Seminario internacional sobre función consultiva y calidad de la legislación</i>	30
7.3 <i>Taller de técnica legislativa</i>	31
7.4 <i>Jornadas de estudio con los Consejos de Estado de España y Francia</i>	31
7.5 <i>XI Jornadas de la Función consultiva (Murcia España)</i>	32

7.6 Mesa redonda sobre los retos jurídicos económicos y políticos para el Estado de Derecho en Colombia (Paris).....	32
--	----

8. Participación en la difusión y discusión del proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	33
--	-----------

III. PUBLICACIONES	34
---------------------------------	-----------

**SEGUNDA PARTE
ESTUDIO SOBRE LOS CONFLICTOS DE
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS 2005-2009**

I. INTRODUCCIÓN	43
------------------------------	-----------

II. ASPECTOS GENERALES Y DERECHO COMPARADO	49
---	-----------

1. El concepto de competencia y los tipos de conflictos de competencia	51
---	-----------

2. Otras legislaciones	53
-------------------------------------	-----------

2.1 México	54
------------------	----

2.2 Chile	55
-----------------	----

2.3. Costa Rica	55
-----------------------	----

2.4 España	58
------------------	----

2.4.1 Conflictos constitucionales de competencia.....	58
---	----

2.4.2 Conflictos entre la Administración y los Jueces	61
---	----

2.4.3 Conflictos de atribuciones o de competencias administrativas propiamente dichos	62
---	----

2.5 Argentina	64
---------------------	----

2.6 Nicaragua	65
---------------------	----

2.7 Uruguay.....	66
------------------	----

2.8 Venezuela	68
---------------------	----

2.9 Ecuador	69
-------------------	----

III. LA REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO COLOMBIANO	71
--	-----------

1. El Régimen anterior: una solución de corte judicial que ya había estado asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.....	73
--	-----------

2 El régimen actual de la Ley 954 de 2005: la definición de competencias administrativas como una etapa de la actuación administrativa.....	80
2.1 <i>Los antecedentes de la Ley 954 de 2005.....</i>	80
2.2 <i>La regulación actual con la reforma de la Ley 954 de 2005.....</i>	82
3. Los conflictos de competencias en el proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.....	85
4. Doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre los conflictos de competencias administrativas.	86
4.1 <i>La naturaleza administrativa del trámite de los conflictos de competencias administrativas. Características.....</i>	86
4.2 <i>Requisitos generales para que se pueda plantear un conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.....</i>	89
4.3 <i>Las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental - SINA- se sujetan a la Ley 99 de 1993 en la definición de los conflictos de competencias que surjan entre ellas.....</i>	92
4.4 <i>Por regla general no puede plantearse un conflicto de competencias administrativas cuando la actuación administrativa ya ha finalizado y se ha expedido un acto administrativo que define la actuación.....</i>	93
4.5 <i>La indebida tramitación de los conflictos de competencias administrativas y su retraso injustificado vulnera el derecho de petición.....</i>	95
4.6 <i>Doctrina de la Sala en conflictos de competencia relacionados con el ejercicio de la potestad disciplinaria.....</i>	97
4.7 <i>Doctrina de la Sala en conflictos de competencias administrativas en los que se ha delimitado el cumplimiento de las funciones aparentemente concurrentes de algunas Superintendencias.</i>	98
IV. DOS CASOS DE ESPECIAL ATENCIÓN	103
1. Conflictos de competencia en materia pensional	105
1.1 <i>El trabajo realizado.....</i>	105
1.2 <i>Vulneración del derecho de petición, en la formulación de conflictos de competencias administrativas en materia pensional.....</i>	108
1.3 <i>Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación. Derecho de Petición. Estimación de la competencia.....</i>	111
1.4 <i>Conclusiones.....</i>	116

2. Conflictos de competencia derivados de la Ley 1152 de 2007.

Un ejemplo de las dificultades generadas por defectos de técnica normativa en los procesos de transición normativa..... 116

2.1 Introducción..... 116

2.2. Los casos presentados. 116

2.3 Observaciones..... 119

V. CUADROS Y ESTADÍSTICAS SOBRE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS 2005-2009..... 121

Precisiones metodológicas..... 123

A. Total de conflictos de competencias administrativas 2005 a 2009..... 125

Gráfico 1

B. Comparativo decisiones inhibitorias y de fondo de los conflictos de competencia 126

Gráfico 2

C. Principales causas de inhibición, improcedencia y abstención 2005-2009 128

Gráfico 4

D. Conflictos de competencias positivos y negativos 130

Gráfico 5

E. Tipo de solicitante 131

Gráfico 6

Gráfico 7

F. Segmentación por materias 133

Gráfico 8

G. Detalle por entidades 134

Gráfico 9

H. Tiempo de resolución de los conflictos 135

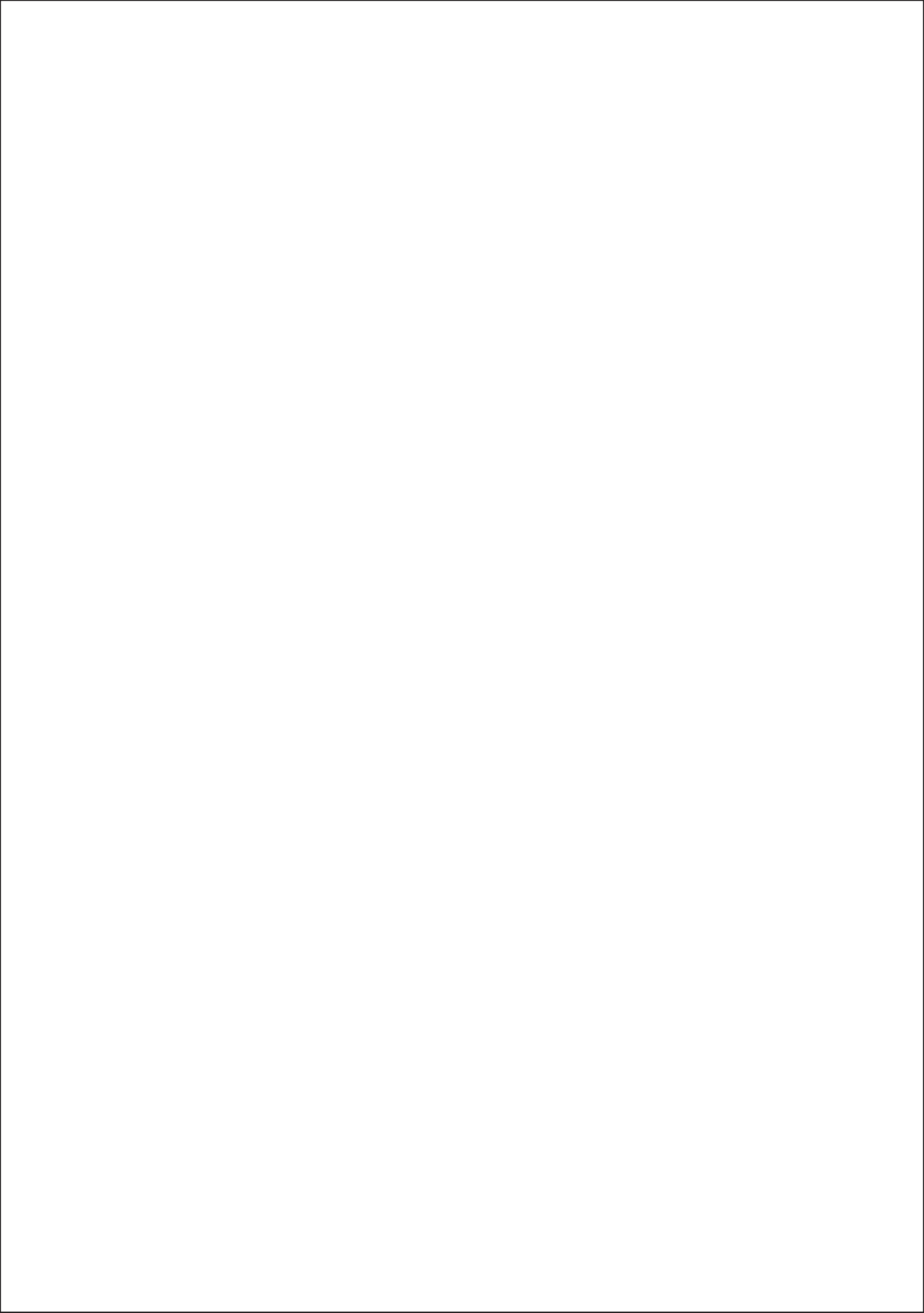
Gráfico 10

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 137

VII. RELACIÓN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS 2005-2009..... 147

TERCERA PARTE
PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE
ESTABLECEN DIRECTRICES DE TÉCNICA
NORMATIVA

I. Proyecto de Decreto “Por el cual se establecen directrices de técnica normativa”.....	177
II. Manual para la elaboración de textos normativos –Proyectos de decreto y de resolución-.....	182



PRESENTACION

El Consejo de Estado tiene asignadas hoy en la Constitución las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración. Esta última función, a cargo de la Sala de Consulta y Servicio Civil, constituye una actividad relevante dentro del marco constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público, pues le permite al Gobierno Nacional contar con un órgano de consulta y asesoría cualificada en temas de especial significación para el Estado; actividad ésta que se desarrolla dentro del ámbito de independencia, imparcialidad y autonomía propia de las autoridades judiciales.

La función consultiva, cuya esencia, como lo recuerda el epígrafe de esta memoria, es la de dar fiel consejo al que le haya menester, es la función con la que nació el Consejo de Estado en el año 1817, se mantuvo a lo largo del Siglo XIX con variados matices y luego de la breve desaparición del Consejo de Estado a principios del Siglo XX, se restableció por el Acto reformativo de la Constitución de 10 de Septiembre de 1914, al tiempo que se creaba la Jurisdicción contencioso administrativa.

Con la Constitución Política de 1991, se ratificó la especificidad de nuestro sistema dual de funciones en el Consejo de Estado y se dejó al legislador un amplio margen de configuración para adecuar la labor consultiva a las necesidades cambiantes propias de la Administración y del Estado social de Derecho, el cual requiere para su efectividad de la articulación de diferentes mecanismos de prevención, protección y garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos, así como de diversos instrumentos que permitan asegurar la eficacia de los principios que orientan la función administrativa (art 209 C.P.). En ese contexto, por ejemplo, la Ley 954 de 2005 atribuyó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la definición de los conflictos de competencias administrativas antes resueltos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del proceso de “repensar la jurisdicción administrativa”¹ en el ánimo de fortalecer tanto la función jurisdiccional como consultiva del Consejo de Estado, y en el marco de los trabajos de la Comisión creada para el efecto por el Decreto 4820 de 2007, la Sala se propuso en el último año una amplia labor de reflexión académica y de intercambio con órganos consultivos de otros países, en especial con los Consejos de Estado Francés y Español, destinada a enriquecer el análisis sobre la mejor manera de ejercer su función.

De dicha reflexión se ha concluido, entre muchos otros importantes temas, en la utilidad de publicar una memoria anual que, a más de ayudar a evaluar el trabajo realizado, contribuya a la reflexión sobre los diferentes asuntos examinados por la Sala cada año y que, en la línea de lo que es común en los Consejos de Estado del mundo y

¹ En la fórmula del Ex presidente Gustavo Aponte Santos quien dió el impulso inicial al proceso de reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y que fue retomada por los presidentes Enrique Gil Botero y Rafael Ostau De Lafont Pianeta.

consustancial a su función, contenga un estudio sobre un tema de particular interés para la gestión pública.

En ese orden de ideas, a través de esta Memoria, la Sala presenta además del resumen de sus principales actividades, que incluye el repertorio de las consultas resueltas al Gobierno, de los proyectos normativos analizados, de las publicaciones, seminarios y encuentros realizados con otros organismos y autoridades nacionales e internacionales, un primer estudio, relativo esta vez a los conflictos de competencias administrativas resueltos por la Sala en el periodo 2005-2009.

El estudio, realizado con el fin de reforzar la divulgación de la normatividad vigente y de la doctrina de la Sala sobre el particular, comprende el inventario de otras legislaciones, la evolución de nuestro régimen legal, el análisis de algunos casos problemáticos y una síntesis estadística de los conflictos de competencias administrativas resueltos desde que la Sala asumió esa atribución con la Ley 954 de 2005. Todo ello con el ánimo de ofrecer a la administración una herramienta de análisis para el mejoramiento de su gestión y a los ciudadanos orientación en la protección de sus derechos.

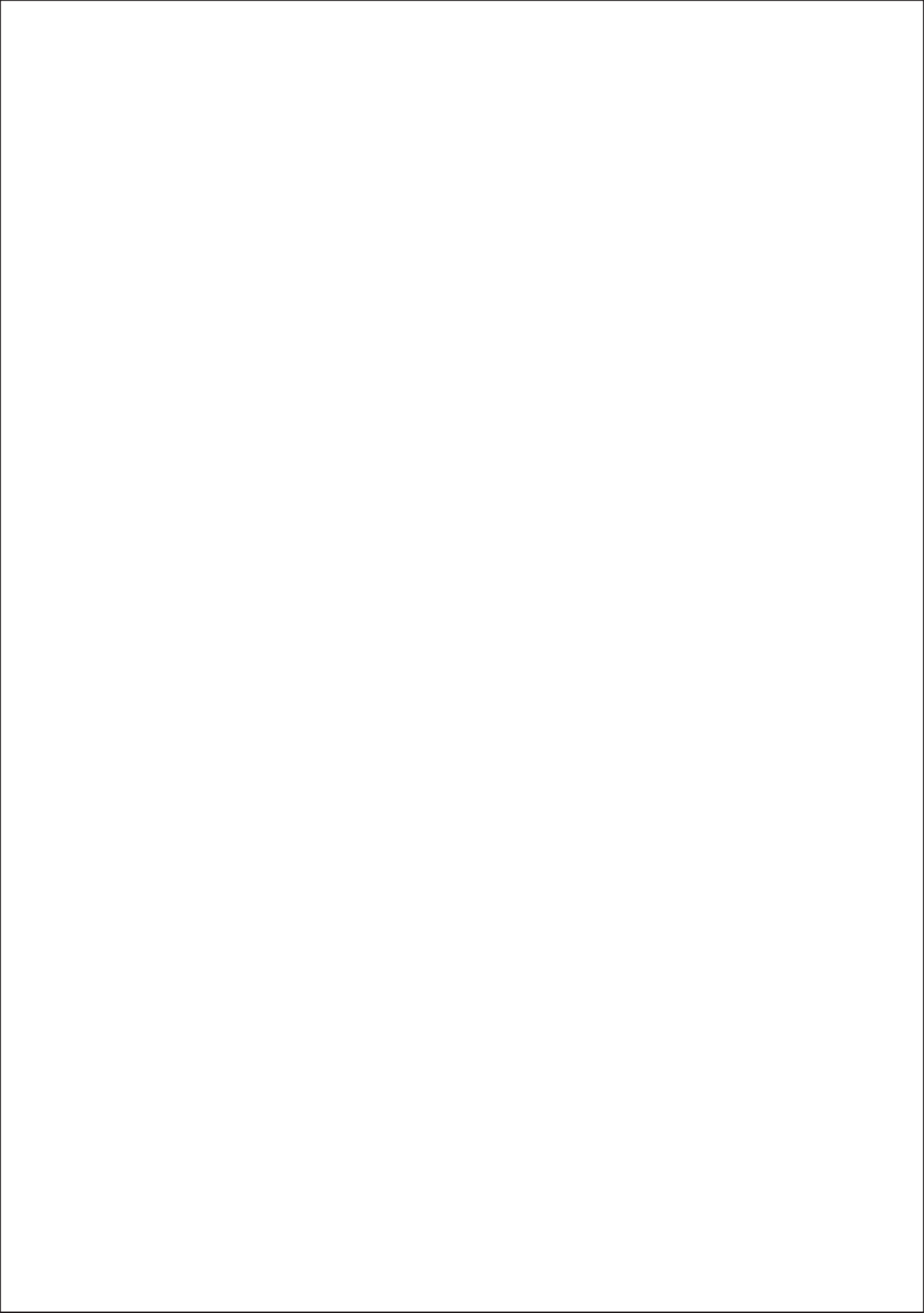
De otra parte en la Memoria se incluye en su acápite final el texto del proyecto de decreto “por el cual se establecen directrices de técnica normativa”, preparado por la Sala de Consulta a solicitud de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, con el cual se pretenden ofrecer criterios precisos para la redacción de los proyectos de decreto y resolución y herramientas metodológicas de análisis previo a la expedición de los textos normativos que permitan mejorar la calidad de los mismos.

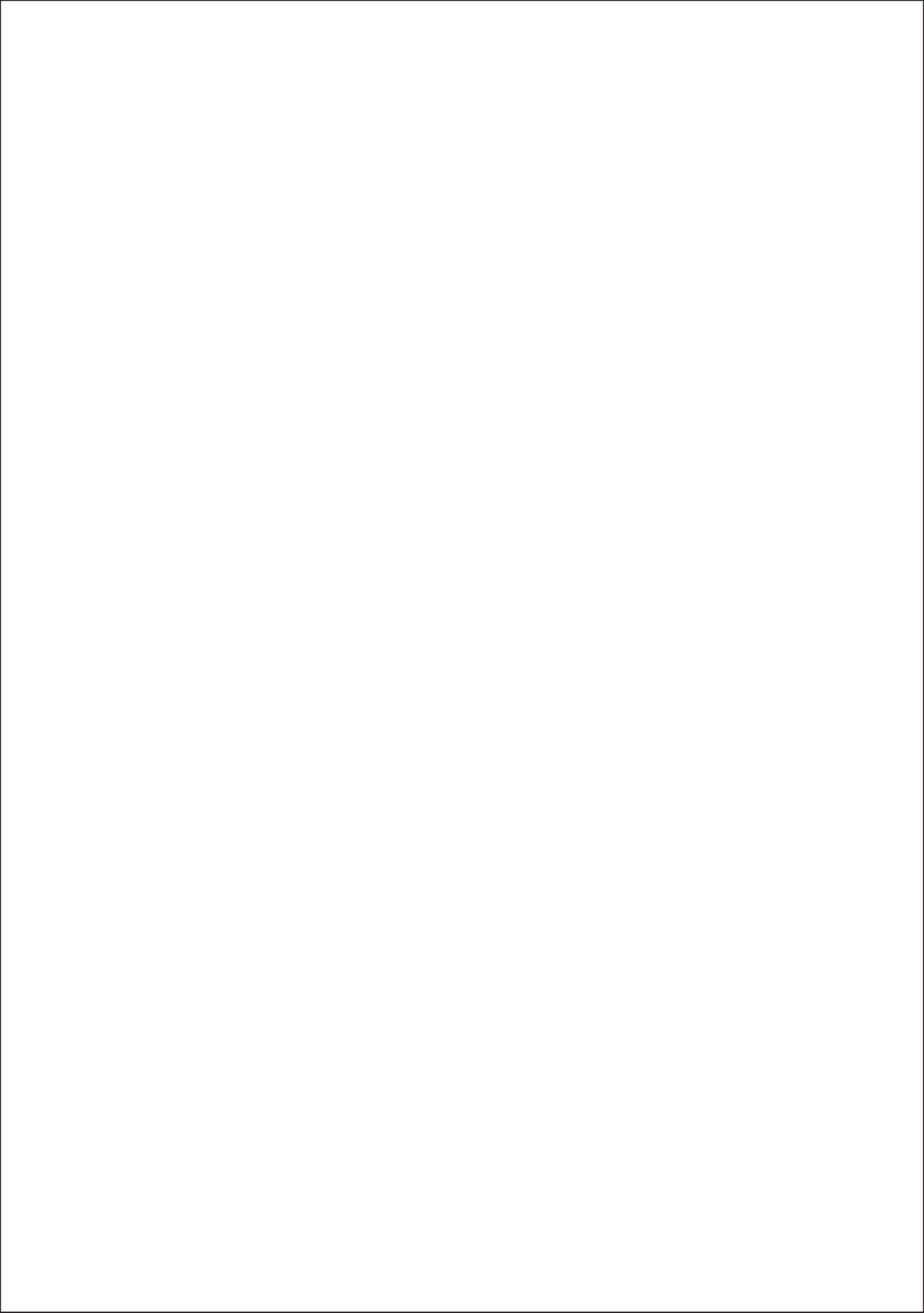
Esto último en consonancia con otro de los propósitos identificados como prioritarios para el trabajo de la Sala, a saber, el fortalecimiento de su capacidad para colaborar en la preparación o revisión de textos normativos, función con la que vale la pena recordar inició su historia institucional el Consejo de Estado en nuestro país.

Esta publicación se realiza gracias al concurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, y de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo AECID, organismos que junto con las Embajadas de Francia y España en Colombia y la Oficina de cooperación francesa para los países andinos hicieron posibles numerosas actividades realizadas en este periodo. Nuestro agradecimiento especial para ellos. Igualmente, en nombre de los miembros de la Sala, el más sincero reconocimiento para el Presidente del Consejo de Estado y para todos los colegas de la Corporación por su permanente apoyo a nuestras actividades.

William Zambrano Cetina

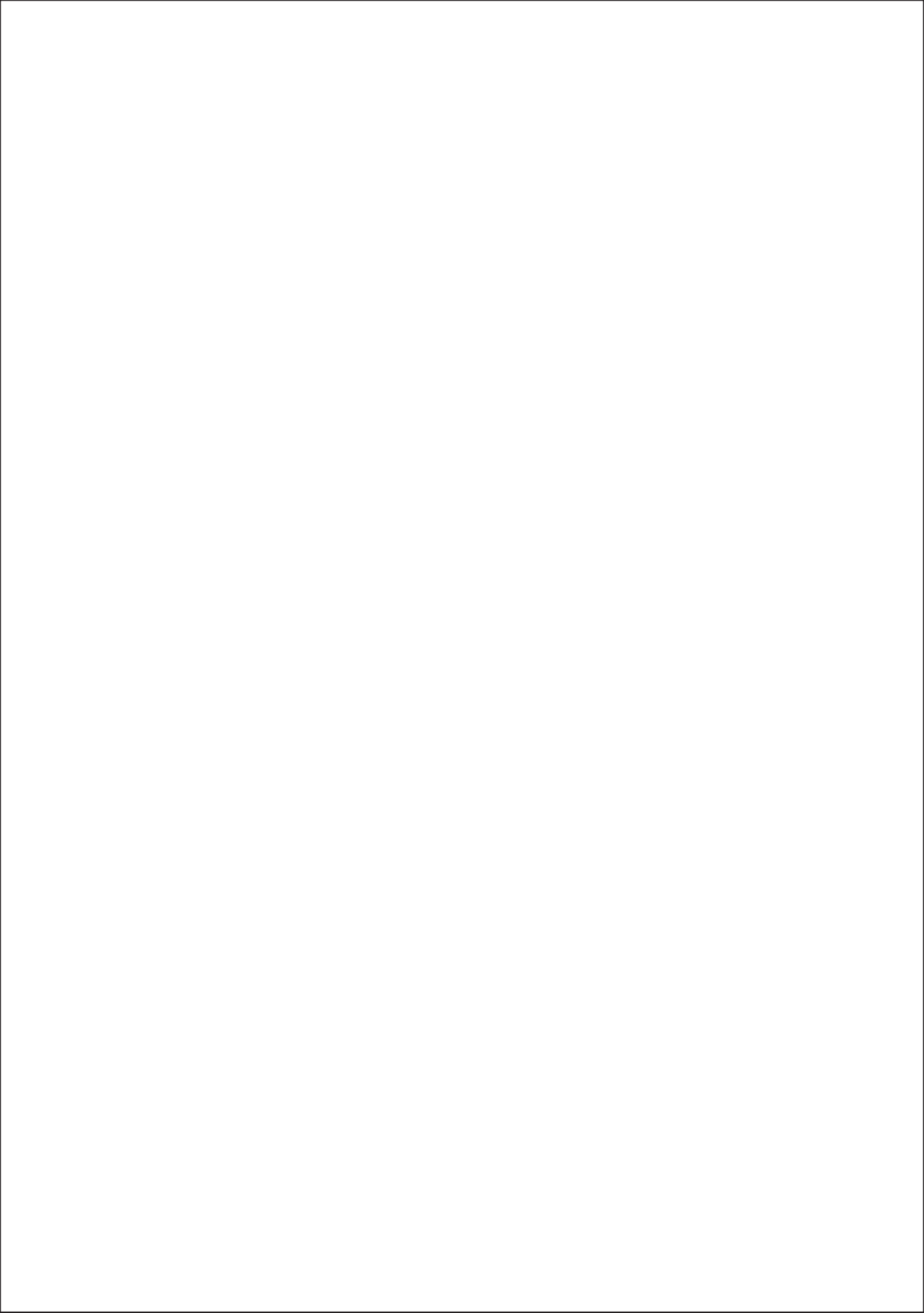
Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil 2009

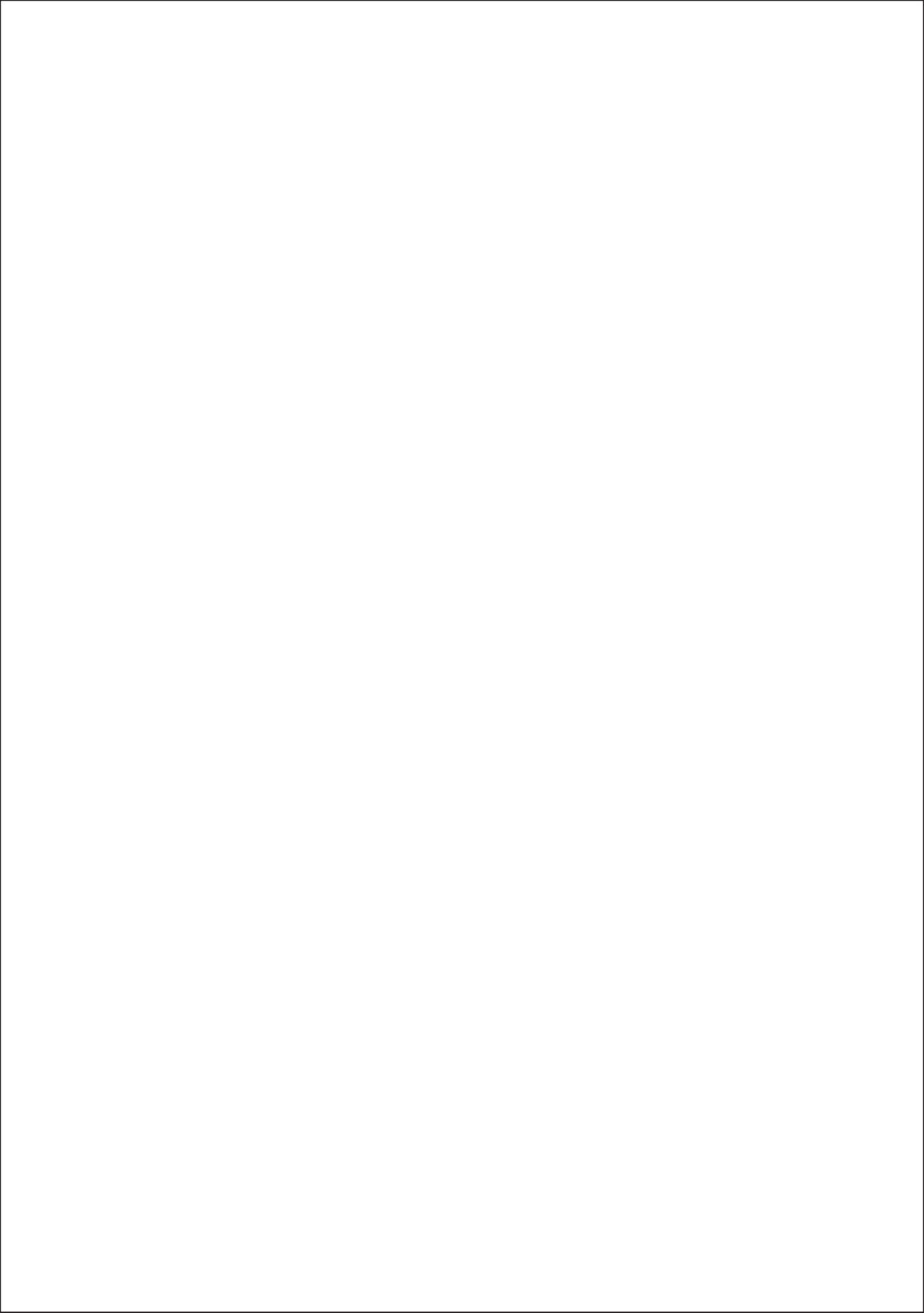


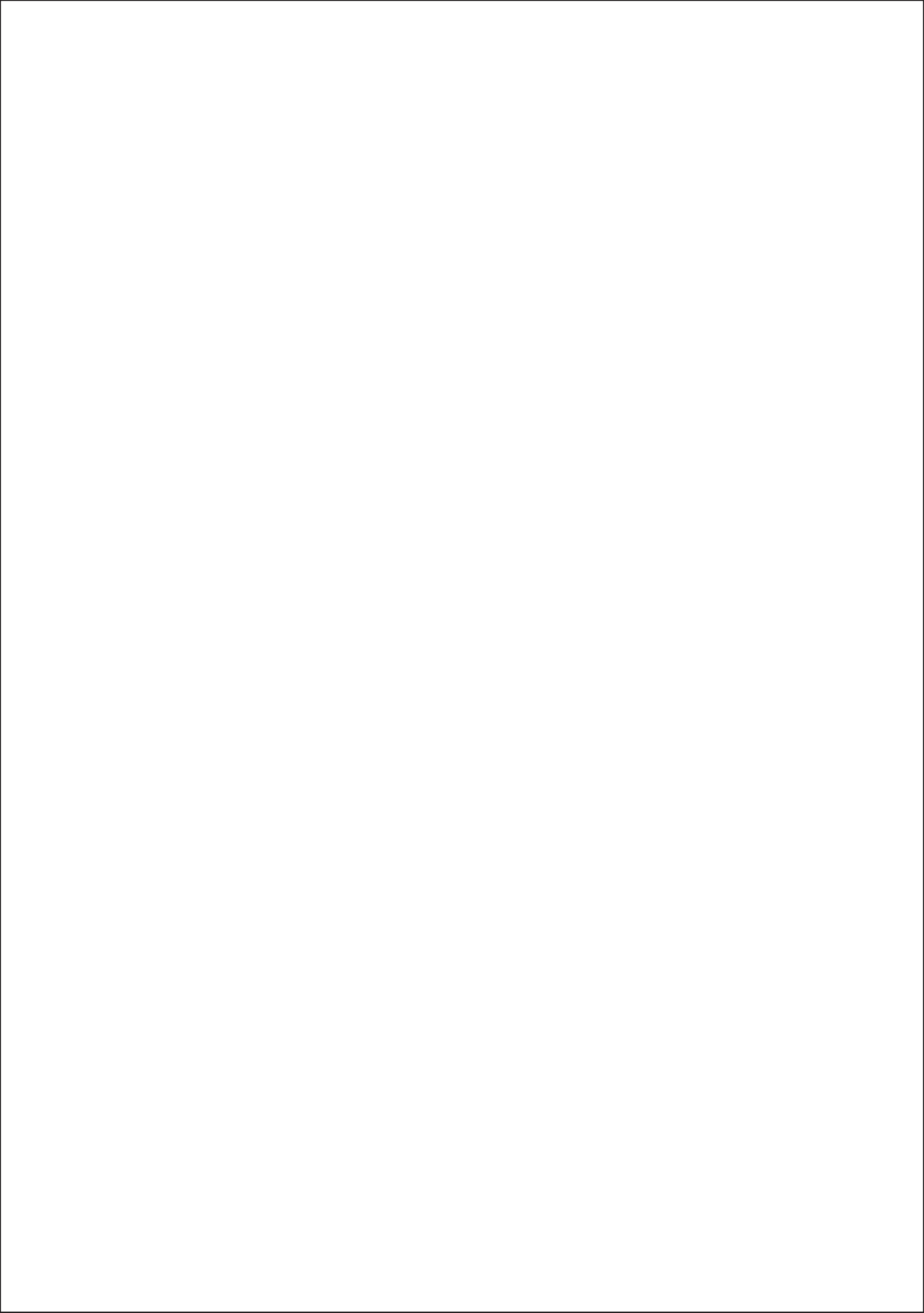


PRIMERA PARTE

LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL AÑO 2009







I. COMPOSICIÓN DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL 2009



William Zambrano Cetina

Presidente

Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Consejero

Enrique José Arboleda Perdomo

Consejero

Gustavo Aponte Santos

Consejero

Equipo de trabajo

MAGISTRADOS AUXILIARES

Gloria Duque Hernández
 Ana Patricia Franco Luque
 Juan Manuel Laverde Álvarez
 Lida Yaneth Manrique Alonso
 Jorge Murgueitio Cabrera
 Oscar Eduardo Vargas Rozo
 Stella Conto Díaz del Castillo. (E)

AUXILIARES JUDICIALES

Clara Inés Márquez Vásquez
 Lucía Mazuera Romero
 María Elvira Pantoja Castrillón
 Jorge Alejandro Vargas García

SECRETARIA DE LA SALA

Ruth Jenny Galindo Huertas

RELATORA DE LA SALA

Ana Carolina Osorio Calderón

EQUIPO SECRETARIA

Magda Cristina Castañeda Parra
 Aristóbulo Ruge Forero
 Oscar Alberto Reyes Rey

AD HONOREM

Sergio Chacón Sánchez
 Sandra Gil
 Ingrid Viasus Quintero
 Freddy Jhonier Blanco Velandia

II. ACTIVIDADES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

1. Consultas

De conformidad con la Constitución y la Ley, la Sala de Consulta y Servicio Civil es el Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración (Artículo 237 de la C.P y Art. 98 del C.C.A modificado por el artículo 38 de la Ley 270 de 1996). En desarrollo de dicha función en el año 2009 se recibieron las siguientes consultas:

Actas de Reparto	38
Consultas repartidas	56
Solicitudes hechas por particulares o entidades que no tienen la facultad de consulta ante la Sala y que fueron remitidas a la autoridad competente	117

A continuación se presenta el detalle por entidades de las solicitudes de concepto formuladas y repartidas durante el año 2009:

MINISTERIO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	Número de Solicitudes
Ministerio del Interior y de Justicia	13
Ministerio de Defensa Nacional	7
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	5
Ministerio de Educación Nacional	5
Departamento Administrativo de la Función Pública	4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	3
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	3
Ministerio de Protección Social	2
Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones	2
Ministerio de Transporte	2
Ministerio de Minas y Energía	2
Departamento Nacional de Planeación	2
Presidencia de la República	2
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1
Ministerio de Cultura	1
Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria	1
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Información	1

CONCEPTOS CUYA RESERVA FUE LEVANTADA POR EL GOBIERNO NACIONAL DURANTE EL AÑO 2009

No.	Radicación	Ponente	Tema
1.	1928	Dr. Gustavo Aponte Santos	Vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales.
2.	1878 ampliación	Dr. William Zambrano Cetina	Prima de antigüedad. Validez de acto administrativo particular y concreto expedido con base en un acto general declarado nulo. Protección especial del salario.

3.	1933	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Cálculo de los recursos con destino al Fondo de Pensiones de las entidades territoriales.
4.	1939	Dr. Gustavo Aponte Santos.	Efectos de la inexecutable de la sobretasa ambiental prevista en la ley 788 de 2002. Destinación de los recursos recaudados en vigencia de la sobretasa, y con posterioridad a la declaratoria de inexecutable.
5.	1627	Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce	Reten social. Derechos laborales derivados de la incorporación de empleados públicos amparados por tal régimen.
6.	1944	Dr. Gustavo Aponte Santos	Magistrados de las salas de justicia y paz de los tribunales superiores de distrito judicial. Son miembros de la sala plena del respectivo tribunal.
7.	1893	Dr. William Zambrano Cetina	Garantías de las organizaciones sindicales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
8.	1885	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Servicio exterior de la República y carrera Diplomática y Consular. Incorporación de la Planta Externa en el Sistema del Subsidio Familiar y en la liquidación de los aportes parafiscales sobre nómina de la Ley 21 de 1982.
9.	1771 (aclaración)	Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo	Límite de gastos de las contralorías departamentales.
10.	1945	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Loterías. Arbitrio rentístico de los departamentos. Régimen propio. Situación de la Lotería de Manizales.
11.	1942	Dr. Gustavo Aponte Santos	Contrato de Administración Hotelera. Interpretación. (Hoteles Decameron S.A.)
12.	1865 y 1887	Drs. Enrique José Arboleda Perdomo y Luis Fernando Álvarez Jaramillo.	Los efectos de la ley 1107 de 2006 en la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en el ejercicio de las acciones ante esta Jurisdicción.
13.	1908	Dr. William Zambrano Cetina	Asignación de cupo numérico por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a las personas capturadas que no aparezcan registradas en esa entidad.
14.	1952	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	El contrato de concesión de servicio público. Modificaciones. La Amigable Composición. Contrato de concesión del aeropuerto El Dorado.
15.	1957	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Enajenación de bienes inmuebles fiscales. Sujeción al Estatuto de Contratación.
16.	1959	Dr. Gustavo Aponte Santos	Ascenso en el Escalafón Docente. Título de postgrado. Prohibición de doble utilización. Principios de irretroactividad de la ley y de in dubio pro operario.
17.	1857 (aclaración)	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Régimen pensional de los docentes. Efectos del Acto Legislativo 01 de 2005. Aclaración. Reconsideración.

18.	1955	Dr. Gustavo Aponte Santos	Declaración de utilidad pública de bienes inmuebles por el Ministerio de Cultura. Motivos, procedimiento y formalización de dicha declaración. Legislación aplicable.
19.	1960	Dr. Gustavo Aponte Santos	Diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia. Fondo de la Vivienda del Departamento de Antioquia. Ampliación de su cobertura. Diputados. Eventual conflicto de intereses.
20.	1956	Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo	Función Pública. Aplicación del Decreto 1042 de 1978 a los empleados públicos del nivel territorial. Excepción de inconstitucionalidad.
21.	1966	Dr. William Zambrano Cetina	Adjudicación tercer canal de televisión. Inhabilidades para participar y mecanismo de asignación.

**CONCEPTOS CUYA RESERVA FUE LEVANTADA DURANTE EL AÑO 2009 POR
AUTO DE LA SALA AL CUMPLIMIENTO DEL TÉRMINO DE LEY (Art. 110 del
C.C.A.)**

No.	Radicación	Ponente	Tema
1	1591	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Concejo Municipal. Funciones constitucional y legal de las elecciones. Inconstitucionalidad de efectuar varias elecciones para elegir concejos municipales. Validez de los actos de los concejos.
2	1615	Dr. Gustavo Aponte Santos	Contratos o convenios celebrados con organismos multilaterales o con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia y ayudas internacionales.
3	1625	Dr. Enrique José Arboleda Perdomo	Derechos del Secuestrado. Continuidad en el pago de la remuneración una vez vencido el período constitucional.
4	1627	Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce	Reten social. Derechos laborales derivados de la incorporación de empleados públicos amparados por tal régimen.
5	1647	Dr. Gustavo Aponte Santos	Congreso Nacional. Comisión Especial Interpalamentaria de Crédito Público. Período. Integración. Cambios en su composición.
6	1652	Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce	Efectos jurídicos derivados de la transición normativa respecto de las personas que ocupan cargos de carrera mediante nombramiento provisional. Motivación del acto de insubsistencia. Régimen del encargo en la Ley 909 de 2004.

2. Participación en la elaboración de textos normativos

2.1 Participación en la Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Dentro del proceso de “repensar la Jurisdicción Administrativa” y a instancias del entonces Presidente del Consejo doctor Gustavo Aponte Santos, el Presidente de la Republica expidió el Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, mediante el cual se creó la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por los ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, un delegado del Consejo Superior de la Judicatura, el Presidente del Consejo de Estado, un magistrado por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo y por los cuatro (4) magistrados que conforman la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Luego de dos años de intensa labor¹ en noviembre de 2009 fue presentado al Congreso de la República el proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Desde su título se busca hacer énfasis en la importancia de no considerar la actuación ante la administración como una simple etapa en el proceso de acudir al Juez, sino que el procedimiento administrativo brinde herramientas a la administración para que ella misma proteja los derechos de las personas en sede administrativa. En este sentido en el Libro I se hace énfasis en la eficacia del derecho de petición como sustento de toda actuación ante la administración, al tiempo que se introducen modificaciones al trámite de los recursos administrativos para hacerlos más eficaces. Igualmente se establece una medida cautelar para que la administración, ante la posible violación de derechos fundamentales, pueda actuar aferrada al principio de legalidad y de supremacía constitucional. De la misma manera se codifican las deposiciones que establecen derechos y deberes de las personas, y se llenan algunos vacíos en el procedimiento administrativo sancionatorio, al tiempo que se regula el uso de medios electrónicos en la gestión administrativa. En la parte judicial se redefine el objeto de la Jurisdicción, se introduce un esquema mixto que conjuga proceso escrito y oralidad, se redefinen los medios de control judicial, se fortalecen los poderes del Juez, se consagra un nuevo recurso extraordinario así como mecanismos de unificación de jurisprudencia, y el uso de medios electrónicos todo en la lógica de asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos de los justiciables.

Cabe destacar que en el proyecto sometido a consideración del Congreso por la Comisión de reforma se propone ampliar las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el sentido de permitir que no sólo el Gobierno, sino otras autoridades a las que la Constitución les otorga autonomía, puedan elevar también consultas de

¹ Para efectos de este informe cabe recordar que durante el año 2009 los cuatro (4) Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil participaron en 50 sesiones de la Comisión general. Los consejeros Gustavo Aponte Santos y William Zambrano Cetina como coordinador de la Subcomisión, participaron durante el año 2009 en 20 sesiones de trabajo de la Subcomisión Primera que revisó el libro Primero sobre procedimientos administrativos, y el Consejero Enrique José Arboleda participó en 10 sesiones de la Comisión especial que revisó el libro Segundo sobre procedimiento judicial.

carácter general o particular. La reserva de la respuesta se reduciría a seis (6) meses, salvo que el Gobierno decida extenderla a los 4 años que hoy establece la ley. Además, se prevé la necesidad de obtener concepto previo de la Sala en los conflictos entre entidades del Estado del nivel nacional, como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción. Así mismo, se busca fortalecer su función de elaboración y revisión de textos normativos y se prevé la obligación de presentar un informe anual.

El artículo 109 del proyecto del Código es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 109. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

Las decisiones que adopten las autoridades sobre asuntos examinados por la Sala expresarán si se expiden de conformidad con su concepto o se apartan de él. En el primer caso se usará la fórmula “de acuerdo con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”; en el segundo, la de “oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo. Igualmente podrán consultar el Gerente del Banco de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Presidente de la Comisión Nacional de Televisión, el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, éstos últimos exclusivamente sobre asuntos relacionados con el trámite legislativo.
2. Preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, para su eventual presentación a la consideración del Congreso.
3. Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley.
4. Revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas efectuadas por éste para efectos de divulgación de las mismas.
5. Realizar los estudios que sobre temas de interés para la administración pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas.
6. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional.
7. Emitir concepto en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional, con el fin de precaver un eventual litigio. El concepto será requisito de procedibilidad de la demanda.

8. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
9. Ejercer control previo de legalidad de los Convenios de Derecho Público Interno con las Iglesias, Confesiones y Denominaciones Religiosas, sus Federaciones y Confederaciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de éstas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.
11. Elaborar anualmente un informe público de labores.
12. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

Parágrafo. Los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por una reserva legal de seis (6) meses, que podrá ser prorrogada hasta por cuatro (4) años, por el Gobierno Nacional, o el consultante, cuando se trate de las demás autoridades a que alude el numeral 1 de este artículo. Si transcurridos los seis (6) meses a los que se refiere este parágrafo la autoridad consultante no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva.

En todo caso el Gobierno Nacional, o la autoridad consultante de que se trate, podrán levantar la reserva en cualquier tiempo.”

De otro lado, se ampliarían los supuestos en que se requiere el concepto previo de la Sala:

“ARTÍCULO 110. Concepto Previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil deberá ser previamente oída en los siguientes asuntos:

1. Proyectos de ley preparados por el Gobierno Nacional sobre la organización y funcionamiento de la administración, así como sobre los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales.
2. Proyectos de Decretos leyes que el gobierno deba expedir en ejercicio de facultades extraordinarias.
3. Proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.
4. Todo asunto en que por precepto expreso de una ley, haya de consultarse a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Parágrafo En el caso de los numerales 1, 2 y 3, una vez radicado el proyecto definitivo en la Sala de Consulta y Servicio Civil ésta tendrá veinte (20) días para emitir el concepto. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento de la Sala se entenderá cumplido el requisito.”

2.2 Preparación del proyecto de decreto por el cual se establecen directrices de técnica normativa.

El Gobierno Nacional a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil, la revisión y actualización

del Decreto 01 de 1989, “*por el cual se determinan las exigencias formales para la elaboración de los proyectos de decreto y resoluciones, de los contratos y demás documentos que deban someterse a la firma del señor Presidente de la República*”.

En respuesta a la anterior solicitud, la Sala elaboró el proyecto de decreto respectivo que, a diferencia del referido Decreto 01 de 1989, no se limita a los aspectos de pura forma de los proyectos de decretos y resoluciones de carácter general, sino que se ocupa, principalmente, de establecer directrices de técnica normativa dirigidas a mejorar la calidad de las normas que le corresponde expedir al Gobierno y a las demás entidades de la Administración Nacional.

El texto remitido al Gobierno hace énfasis en la claridad, coherencia y precisión de las normas; el análisis previo de su viabilidad jurídica, fáctica y de conveniencia; la planeación en su elaboración; la coordinación entre las diferentes entidades interrelacionadas; el estudio previo del impacto social y económico, especialmente respecto de los grupos o personas que son objeto de especial protección constitucional; la verificación de la normatividad vigente y de la que se deroga o modifica; la regulación integral de las materias, en orden a evitar proliferación, dispersión o expedición de normas contradictorias; así como la adopción de tipologías documentales. En la tercera parte de esta memoria se transcribe el texto del proyecto de decreto finalmente acordado con el Gobierno y del manual de técnica legislativa que lo acompaña

2.3 Análisis de las normas del Código de infancia y adolescencia para suplir la omisión legislativa identificada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-442 de 2009

La Sala de Consulta y Servicio Civil en coordinación con el Gobierno Nacional y en el marco de la colaboración armónica entre los poderes del Estado, avocó el examen de las disposiciones del Código de infancia y adolescencia a que aludió la Corte Constitucional en la sentencia C-442 de 2009 al exhortar al Congreso de la República para que se llene el vacío normativo existente en materia de determinación de la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de las abstenciones contenidas en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de Infancia y Adolescencia, las sanciones que esto acarrea y las autoridades competentes para ello².

² En dicha sentencia la Corte señaló: “*La Corte Constitucional remitirá la presente providencia, al Consejo de Estado, para que por intermedio de la Sala de Consulta y Servicio Civil, si lo considera pertinente, prepare y entregue en el menor tiempo posible un proyecto de ley al Congreso de la República, relativo a la forma en que se determina la responsabilidad de los medios de comunicación por el incumplimiento de las abstenciones contenidas en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 47 del Código de Infancia y Adolescencia, las sanciones que esto acarrea y las autoridades competentes para ello.*”

Lo anterior encuentra sustento, tanto en el deber constitucional de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado (art 113 C.N), en especial de aquellos que conforman la rama judicial (art. 116 C.N); como también, en las funciones propias del Consejo de Estado como supremo órgano consultivo de Gobierno (art 237-3 C.N), habilitado para presentar proyectos de ley (art 237-4 C.N), particularmente su Sala de Consulta y Servicio Civil, cuyos miembros preparan los proyectos de ley que el Gobierno le encomiende (arts. 38-2 Ley Estatutaria de Justicia, 98-3 Código Contencioso Administrativo y 21-2 Reglamento Interno del Consejo de Estado Acuerdo 58 de 1999).” Sentencia C-449 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.”

2.4 Participación en la Comisión Legislativa del Consejo de Estado

La Comisión Legislativa del Consejo de Estado fue presidida por el señor Vicepresidente del Consejo de Estado, Dr. Luis Fernando Álvarez. También participó el Doctor Enrique José Arboleda Perdomo como representante de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Dicha Comisión abordó el estudio del proyecto de reforma al reglamento de la Corporación. En total se realizaron 10 sesiones de trabajo.

3. Definición de conflictos de competencias administrativas

Con la expedición de la Ley 954 de 2005, artículo 4º, que derogó el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo y modificó el 33 del mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para dirimir los conflictos de competencias de carácter administrativo suscitados entre autoridades del orden nacional.

En la segunda parte de este informe se detalla esta actividad y se hace un estudio de la misma para el periodo 2005-2009.

4. Confirmaciones

A la Sala de Consulta y Servicio Civil le corresponde preparar los proyectos de confirmación de los funcionarios que conforme a la Constitución y la ley deben ser nombrados por la Sala Plena del Consejo de Estado. Durante el 2009 se presentaron a consideración de dicha Sala las siguientes confirmaciones:

- De nombramiento de Consejeros de Estado (3):

Dr. William Giraldo Giraldo – Consejero Sección Cuarta.
Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás- Consejero Sección Cuarta
Dr. Víctor Hernando Alvarado- Consejero Sección Segunda

- De nombramiento de magistrados de Tribunales Administrativos del país (16):

Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes – Tribunal Administrativo de Caldas
Dr. Augusto Ramón Chávez Marín- Tribunal Administrativo de Caldas
Dr. Héctor Alonso Ángel Ángel- Tribunal Administrativo de Casanare
Dr. José Antonio Figueroa Burbano- Tribunal Administrativo de Casanare
Dr. José Rodrigo Romero Romero- Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno- Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Dr. Felipe Alirio Solarte Maya- Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Dra. Yolanda García de Carvajalino- Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Dr. Luis Alberto Álvarez Parra- Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Dra. Adriana de Jesús Bernal Vélez- Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Dr. Edgar Enrique Bernal Jauregui- Tribunal Administrativo de Norte de Santander
Dr. Luis Ernesto Arciniegas Triana- Tribunal Administrativo de Magdalena
Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel- Tribunal Administrativo de la Guajira
Dra. Gloria María Gómez Montoya- Tribunal Administrativo del Caquetá
Dr. Paulo León España Pantoja- Tribunal Administrativo del Quindío
Dr. José Antonio Aponte Olivella- Tribunal Administrativo del Cesar

- De nombramiento de Auditor ante la Contraloría General de la República (1)
Dr. Iván Darío Gómez Lee.

5. Certificación del cumplimiento de requisitos para el cargo de Presidente de la República

Corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil, en los términos del artículo 38 numeral 5 de la Ley 270 de 1996 “*Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación*”. Durante el año 2009 se recibió una (1) solicitud de certificación.

6. Participación en sesiones

TIPO DE SESIÓN	Sesiones
Sala Plena del Consejo de Estado	44
Sala de Gobierno del Consejo de Estado	24
Salas de decisión ordinarias	39
Salas de decisión extraordinarias	14
Salas de decisión con conjueces	1
Audiencias con funcionarios del Gobierno Nacional	22
Sesiones de la Comisión General de Reforma al C.C.A.	50
Sesiones de la Subcomisión Primera	20
Sesiones de la Subcomisión Especial	10
Comisión Legislativa de la Corporación	10

7. Eventos realizados por la Sala

7.1 Taller de planeación estratégica

El 6 de marzo tuvo lugar en Bogotá la reunión de trabajo “Proceso de planeación estratégica de la Sala de Consulta y Servicio Civil- año 2009”, en el que el equipo de la Sala efectuó un ejercicio DOFA con el apoyo de los consultores Cesar Caballero R. y Maria Angélica Rodríguez Retamoso.

En desarrollo de este proceso, el día 20 de marzo se realizó el Taller de Capacitación: “Uso de los sistemas de información del Consejo de Estado ISIS, DVD, software de gestión, pagina web”, cuyo objetivo principal fue capacitar a los miembros de la Sala en el uso de la información disponible para contribuir al mejoramiento de la calidad y contenido de las consultas y de las decisiones de los conflictos objeto de estudio por

parte de la Sala. Igualmente con el apoyo de los magistrados auxiliares se definieron los descriptores con los que debería trabajar la Relatoría de la Sala. La Secretaría de la Sala elaboró por su parte un manual de procedimientos internos y de manejo de la información reservada.

7.2 Seminario internacional sobre función consultiva y calidad de la legislación



Del 5 al 7 de mayo, la Sala de Consulta y Servicio Civil realizó el Seminario Internacional “Función consultiva y calidad de la legislación. La experiencia francesa, española y de la América Andina”.

Dicho evento se organizó con el apoyo de las embajadas de Francia y España en Colombia, del servicio de cooperación francés para la región andina, de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo AECID, del Banco de la Republica, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y del Senado de la Republica. Contó con la participación de los consejeros de Estado franceses Marcel Pochard y Jean Eric Schoettl; del Presidente del Consejo de Estado Español Francisco Rubio Llorente y del ex jefe de gabinete de la misma corporación, profesor Juan María Bilbao Ubillos; de la Presidenta del Tribunal Supremo de Venezuela Luisa Estela Morales Lamuño y del Presidente del Consejo de Defensa del Estado de Chile Carlos Mackenney Urzúa. Participaron en él, igualmente, además de los miembros del Consejo de Estado colombiano, representantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como de las universidades y otros sectores académicos.

7.3. Taller de técnica legislativa

Como primer desarrollo concreto de las conclusiones del Seminario Internacional sobre Función consultiva y calidad de la legislación, el 14 de Septiembre de 2009 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado colombiano y el Consejo de Estado español realizaron en Bogotá, en asocio con la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la Republica, un “Taller de técnica legislativa”, dirigido a todos los directores jurídicos de la administración nacional. Dicho taller se realizó con el apoyo de la Embajada de España, la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo AECID y el PNUD y contó con la participación del Secretario General del Consejo de Estado español José María Martín Oviedo y del Letrado del mismo Consejo José Luis Palma, quienes hicieron la presentación de las normas y políticas europeas y españolas en la materia, así como de la experiencia del Consejo de Estado español en la revisión de textos normativos.

En dicho taller fue analizado concretamente el proyecto de decreto preparado por la Sala de Consulta a petición del Gobierno “por el cual se establecen directrices de técnica normativa para las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y se adopta un manual para ese fin”, destinado a reemplazar el Decreto 01 de 1989 “por el cual se determinan las exigencias formales para la elaboración de los proyectos de decreto y resoluciones, de los contratos y demás documentos que deban someterse a la firma del señor Presidente de la República”.

7.4. Jornadas de estudio con los Consejos de Estado de España y Francia

Con el apoyo de la Embajada de España, la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo AECID y el PNUD los días 19 y 20 de octubre en la ciudad de Madrid (España) se efectuaron sendas reuniones de trabajo con el Presidente del Consejo de Estado Español y distinguidos miembros de ese Consejo, en las que participaron el Presidente del Consejo colombiano y todos los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil. En ese contexto se trataron diversos temas relacionados con la composición y competencias del Consejo de Estado, el desarrollo de la función consultiva y la elaboración de estudios, dictámenes e informes, entre otros.

A su vez los días 28 y 29 de octubre el Presidente del Consejo colombiano, distinguidos magistrados de la Sala Contenciosa y los integrantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil se reunieron con el Vicepresidente del Consejo de Estado francés y varios de sus principales dignatarios, con los cuales se abordaron diversas temáticas tanto de la función jurisdiccional, como de la consultiva de las dos instituciones. Particular interés mereció la jurisprudencia colombiana en materia de reparación integral, así como del papel que cumple el Consejo de Estado como partícipe del control de constitucionalidad.

Como resultado de dichos encuentros para el año 2010 se tiene previsto con los Consejos de Estado español y francés la puesta en marcha del Anuario Internacional de la Función Consultiva, respecto del cual la Sala de Consulta del Consejo de Estado Colombiano asumirá con dichas instituciones la coedición de la versión impresa y de la versión Internet, así como la realización en Colombia de las primeras jornadas Internacionales de la función consultiva. Oportunidad que servirá para enriquecer los intercambios institucionales y académicos tendientes todos a afianzar y mejorar la función que cumplen nuestras instituciones en defensa del Estado de Derecho.

7.5 XI Jornadas de la Función consultiva

Entre el 21 y 23 de octubre todos los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil, así como el Presidente del Consejo de Estado, fueron invitados por el Consejo de Estado Español, con el apoyo de la AECID y el PNUD, a las XI Jornadas de la Función Consultiva de España. Allí se analizaron por los Consejos Consultivos Autonómicos de ese país las incidencias de recientes reformas en materia de contratación pública en el ordenamiento jurídico español, así como la configuración institucional de los órganos consultivos. En dicho evento el Presidente de la Sala de Consulta presentó una ponencia sobre los antecedentes históricos, la actualidad y perspectivas de la función consultiva en nuestro país.

7.6 Mesa redonda sobre los retos jurídicos económicos y políticos para el Estado de Derecho en Colombia (Paris)



El 30 de octubre de 2009 en el marco de “La Colombie à Paris”, con la coordinación de la Sala, se realizó en el Auditorio Parodi de la Escuela Nacional de Administración francesa, una mesa redonda sobre los retos jurídicos, políticos y económicos para el Estado de Derecho en Colombia convocada por el Consejo de Estado de Colombia, en asocio con el Consejo de Estado francés, la Escuela Nacional de Administración (ENA), la Universidad de Paris I Panteón- Sorbona, la Asociación de antiguos alumnos de la ENA, las ediciones l’Harmattan y la Alianza Francesa. Dicho evento contó con la participación del Vicepresidente del Consejo de Estado francés Jean Marc Sauvé, del

Director de dicha Escuela Bernard Boucault, del Presidente de la Universidad Paris I Pantheon- Sorbona Jean Claude Colliard, del Rector de la Academia de Créteil y Presidente del Grupo de interés científico sobre América Latina Jean Michel Blanquer, entre otros invitados de Francia y Colombia. En esa ocasión igualmente se presentaron varias publicaciones resultado de la cooperación jurídica y académica entre los dos países. Entre ellos cabe destacar el número especial sobre Colombia de la revista de ex alumnos de la ENA en la que se hace particular énfasis en los múltiples lazos históricos que unen a los dos países y en la cercanía de sus culturas jurídicas que tienen en sus Consejos de Estado precisamente una de sus principales fuentes de aproximación.

8. Participación en la difusión y discusión del proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8.1 Entre los días 16 al 18 de septiembre de 2009, se realizó en la Ciudad de Medellín, el XV Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, organizado por el señor Vicepresidente del Consejo de Estado y Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Doctor Luis Fernando Álvarez Jaramillo. El encuentro tuvo como objetivo analizar el proyecto de reforma del Código Contencioso Administrativo y participaron como expositores los Magistrados de las Salas Contenciosa y de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, miembros de la Comisión de reforma, así como los señores Letrados José María Martín Oviedo y José Luis Palma del Consejo de Estado Español.

8.2 Los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil, individual y colectivamente, participaron durante el año 2009 en numerosos foros y encuentros académicos realizados en diferentes universidades e instituciones destinados a la divulgación del proyecto de Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

8.3 Los miembros de la Sala participaron igualmente en diciembre de 2009 con el Presidente del Consejo de Estado en la sesión realizada por la Comisión Primera del H. Senado de la República para dar el primer debate al proyecto de Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

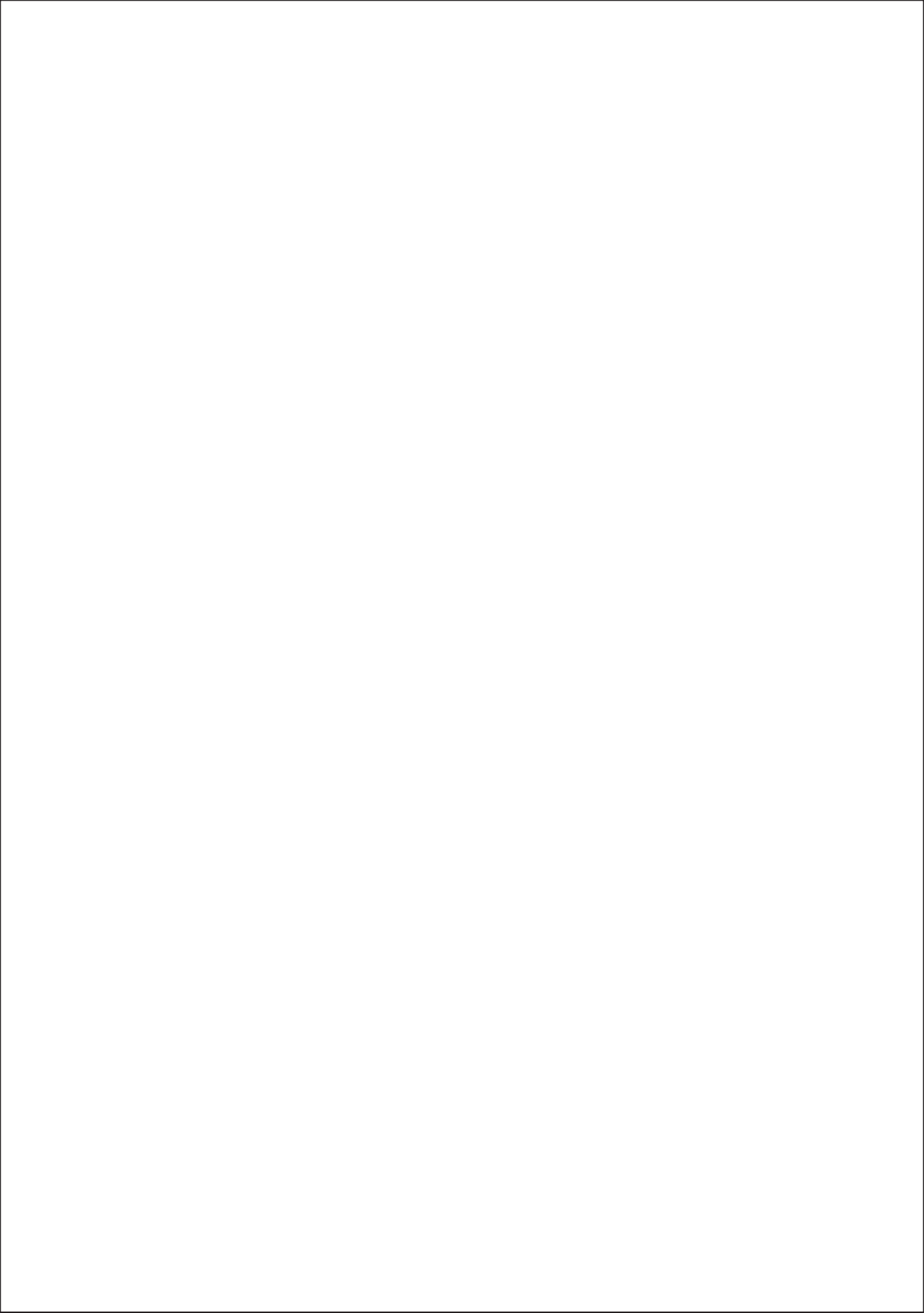
Tiraje de quinientos (500) ejemplares.

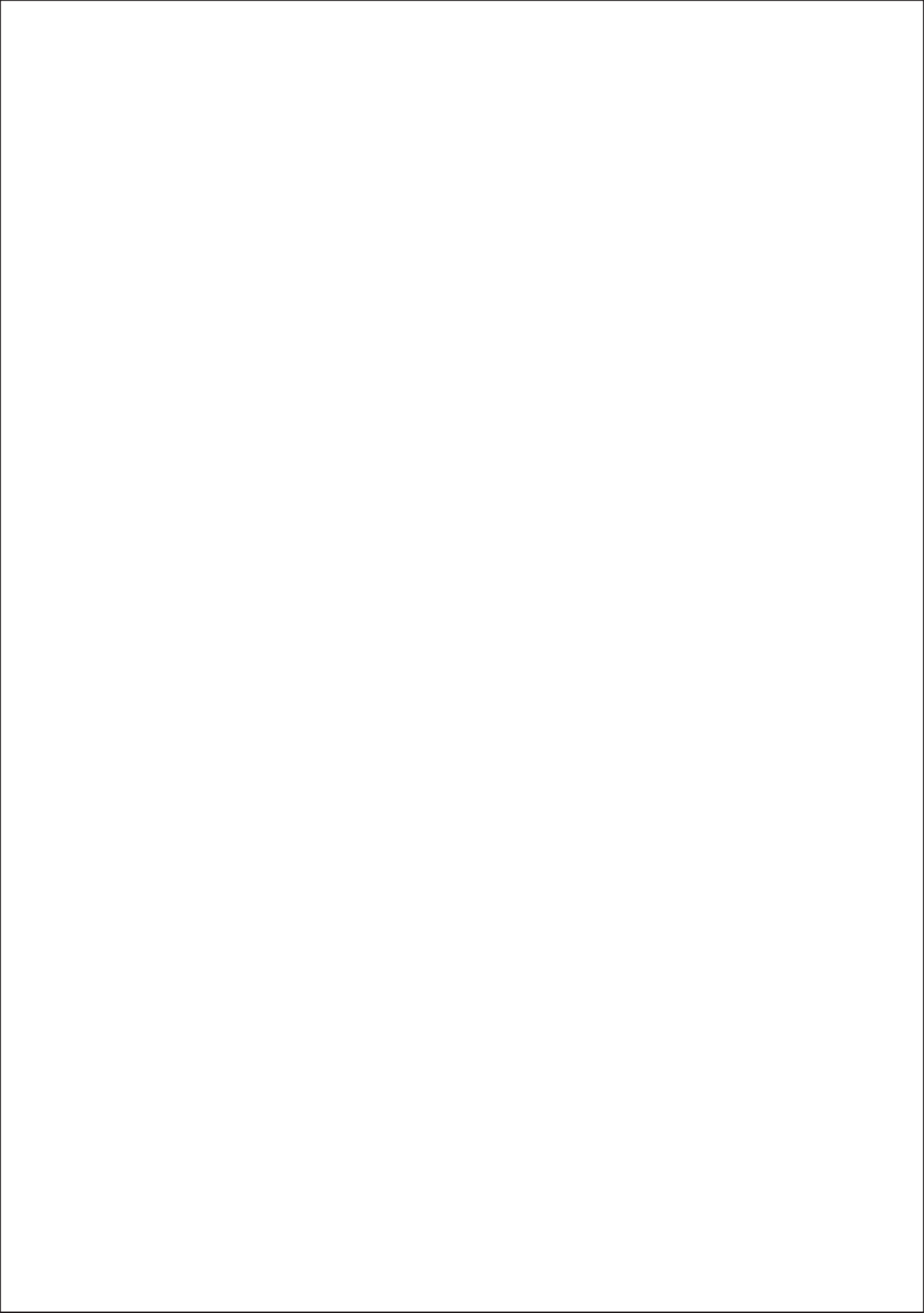


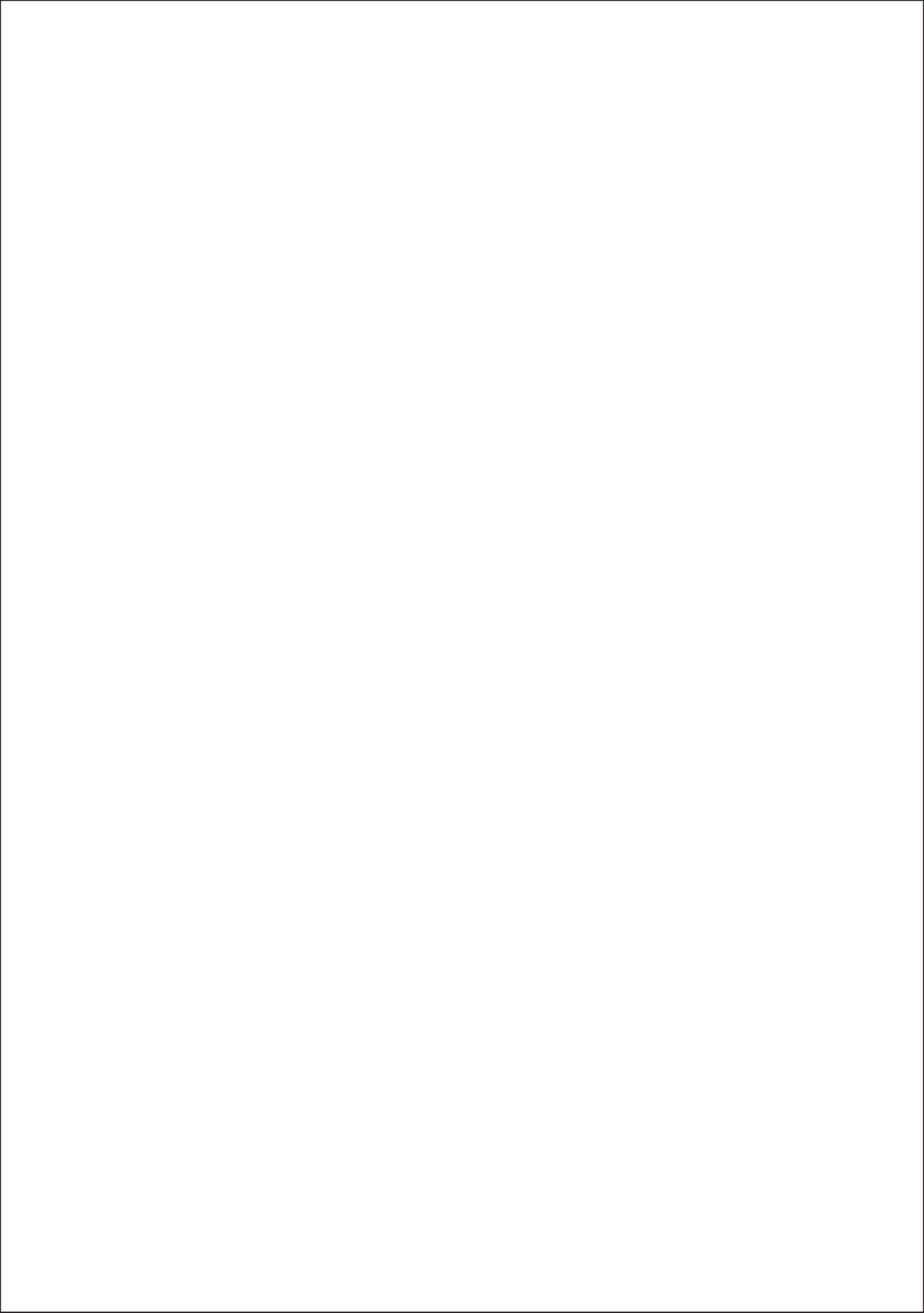
3. Libro « *Le Conseil d'Etat en Colombie et en France. La protection de l'Etat de droit.* Sous la direction de Marcel Pochard et William Zambrano Cetina, L'Harmattan., Paris, 2009, 327 pags. »

En el marco de la Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés, el Consejero de Estado Marcel Pochard y el Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil, dirigieron la publicación en francés de algunas de las ponencias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa llevado a cabo entre el 7 y 11 de julio de 2008. Dicha obra contiene los trabajos de los señores Consejeros de Estado de Colombia Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Gustavo Aponte Santos, Enrique José Arboleda Perdomo, Susana Buitrago Valencia, Ruth Stella Correa Palacio, Mauricio Fajardo Gómez, Enrique Gil Botero, Maria Helena Giraldo Gómez, Maria Inés Ortiz Barbosa, Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, Héctor J. Romero Díaz, Ramiro Saavedra Becerra, Marco Antonio Velilla Moreno y William Zambrano Cetina; así como de los señores Consejeros de Estado de Francia Marc Durand- Viel, Gérard Marcou, y Marcel Pochard.

La publicación estuvo a cargo de la Editorial L'Harmattan, Colección Logiques Juridiques, dirigida por el profesor Gérard Marcou.

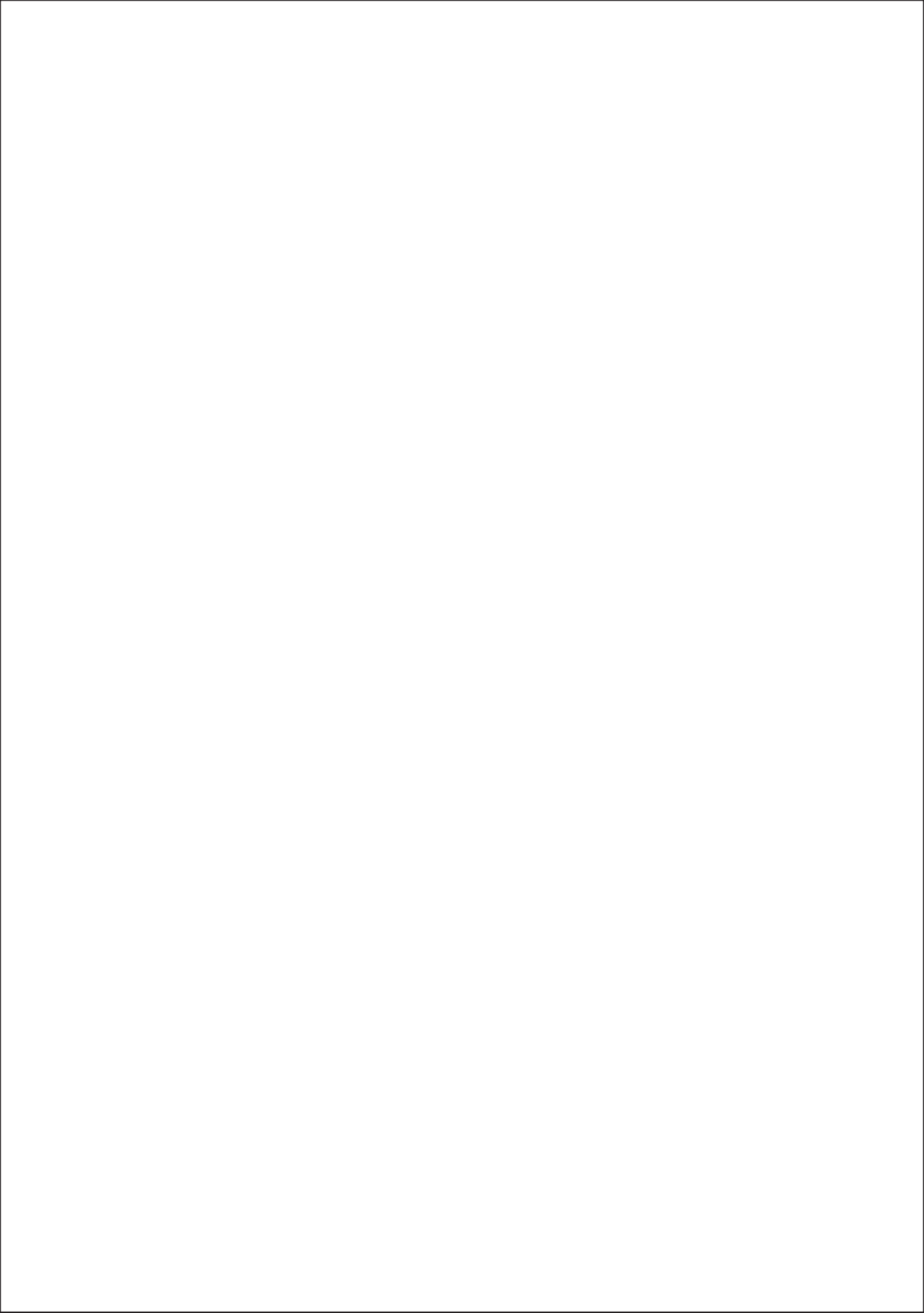


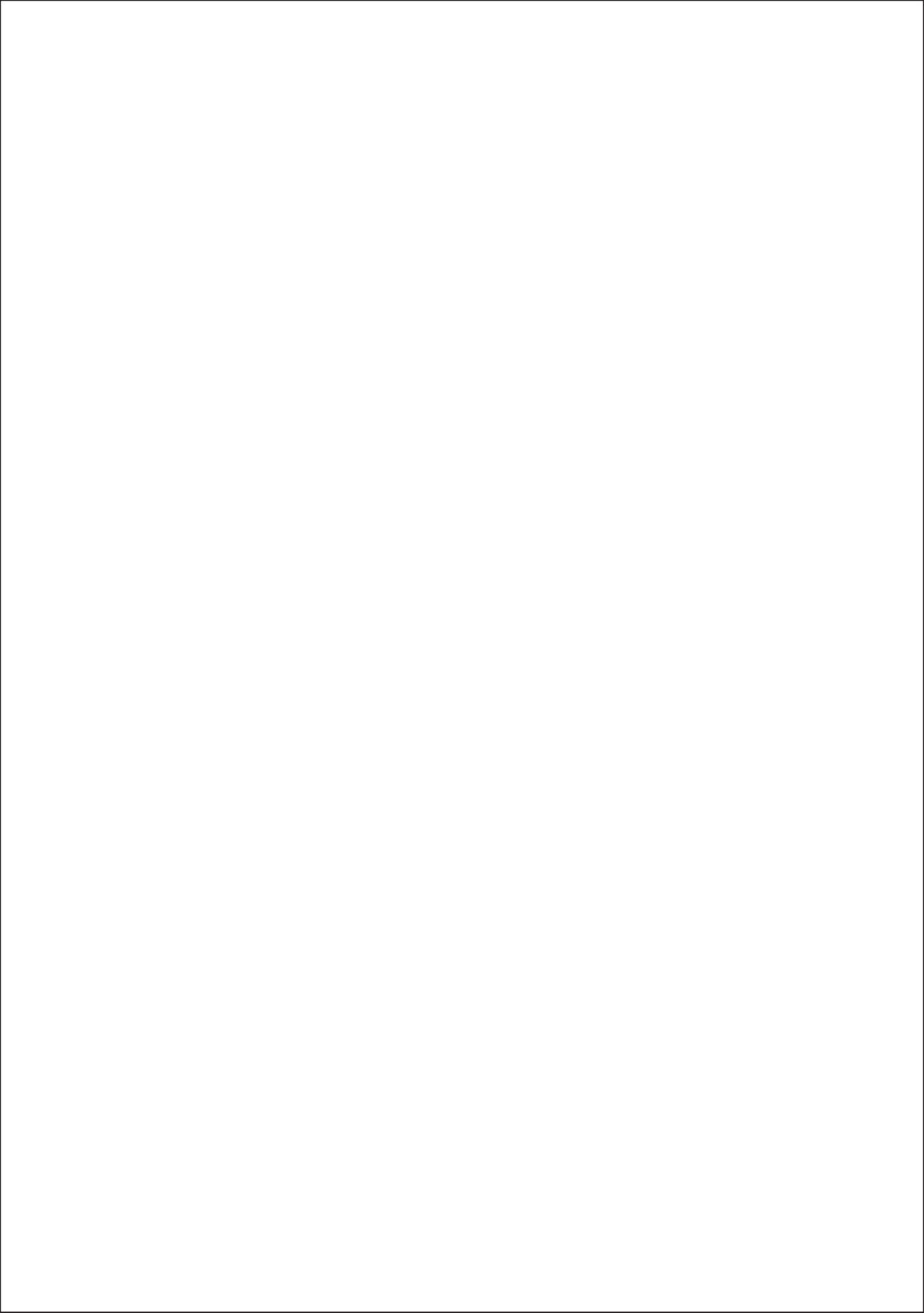


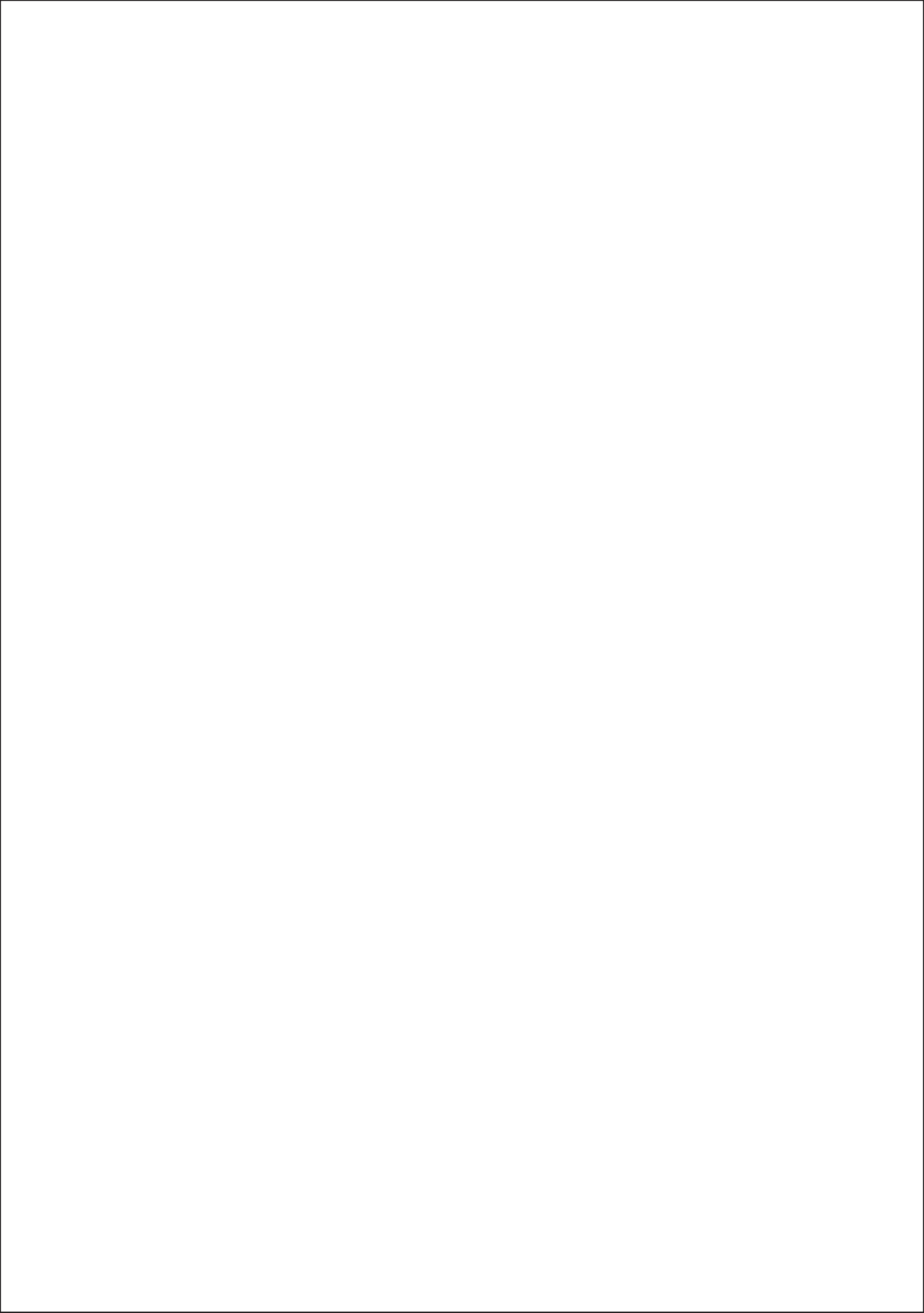


SE UN A PA E

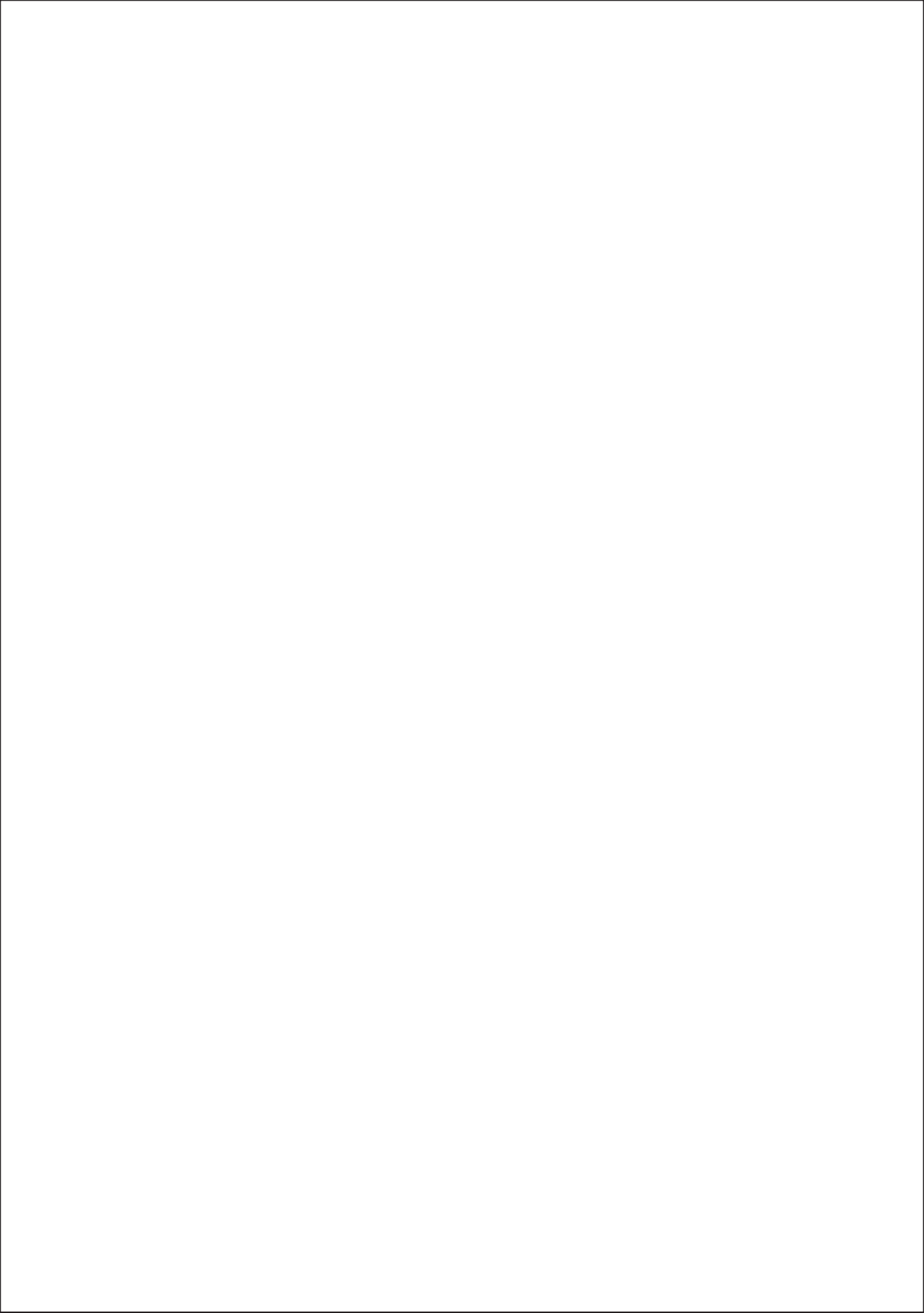
ESU IO SOB E
LOS CON LIC OS E CO PE ENCIAS
A INIS A I AS







I. INTRODUCCIÓN



Fleiner¹ señalaba al referirse de manera general a los conflictos de competencia, que los mismos no sólo implicaban la existencia de meros litigios internos entre funcionarios del Estado, sino que reflejaban un problema de legalidad de las actuaciones, si se tiene en cuenta que “solo dentro del marco de su competencia legal puede un órgano del Estado realizar actos de la voluntad pública”. Así, decía, “la validez jurídica de todo acto público depende de si se ha realizado por el respectivo órgano dentro de los límites de su competencia”.

Al respecto se advierte también, que los conflictos de competencia son “consecuencia de las naturales dificultades que supone la asignación precisa de competencias” y que su complejidad se ve incrementada por la aspiración del Estado de Derecho “de conseguir un reparto preciso y minucioso de las competencias”².

En ese orden, la cláusula constitucional según la cual “no habrá empleo público que no tenga *detalladas sus funciones* en ley o reglamento” (art.122), determina que las autoridades están obligadas a no resolver de fondo los asuntos administrativos para los cuales no tienen competencia³, así como a no rehusar tampoco la resolución de aquellos que les han sido atribuidos⁴, de modo que serán responsables no sólo por acción, sino también por omisión en el ejercicio de sus funciones (art.6 C.P). En cualquiera de los dos casos y en virtud del principio de legalidad, una actuación en sentido contrario a la debida, vulnera la obligación de la Administración de sujetarse a la ley (en sentido amplio) y vicia la validez de la decisión administrativa si ésta se expide sin tener competencia para ello.

La regulación de los conflictos de competencias administrativas, se dirige entonces a solucionar aquellas discusiones que se pueden presentar entre dos o más entidades respecto del conocimiento de un asunto administrativo, con el fin de garantizar que el mismo sea resuelto, únicamente y sin dilaciones, por aquella autoridad que está legalmente facultada para hacerlo. Además, para que la actividad administrativa no se paralice y los servicios a cargo del Estado puedan cumplir su finalidad⁵.

En aquellos casos en que además está pendiente la resolución de una actuación administrativa iniciada con base en una solicitud ciudadana, la solución de los conflictos de competencias administrativas quedará vinculada también al derecho de petición, de forma que su indebida tramitación o la falta de diligencia de las entidades involucradas en el cumplimiento de los deberes de información y remisión oportuna impuestos por la ley, conlleva también una violación de ese derecho fundamental. En este contexto, cobra importancia en la esfera de protección del derecho, el estricto

¹ Fleiner, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Labor. Traducción de la 8ª Edición Alemana, Barcelona, 1933, p.23-24.

² PARADA, Ramón. Derecho Administrativo, Tomo II, Marcial Pons, Vigésima Edición, 2008, p.62-63.

³ Fleiner, op.cit. p. 24.

⁴ “Un cuarto carácter de la competencia es el de que ella no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público. (Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2003, p.268.)

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1339 de 2000.

cumplimiento de los plazos legales tanto para remitir las actuaciones de una entidad a otra, como para enviar el asunto al Consejo de Estado o a los tribunales, e incluso para resolver. Además, en ciertos eventos, pueden estar en juego otros derechos fundamentales, como cuando las actuaciones versan sobre reconocimiento y pago de pensiones, en cuyo caso se refuerza la necesidad de que las normas que regulan los conflictos de competencias administrativas sean interpretadas en el marco constitucional de protección y eficacia de los derechos, según lo dispone la Carta Política.

Frente a otros sistemas jurídicos que prefieren que tales conflictos sean resueltos al interior de la propia Administración, el derecho nacional ha optado desde sus inicios porque esa definición sea realizada por la jurisdicción contencioso administrativa en única instancia, previa alegación de las entidades involucradas sobre los puntos de derecho en que se funda el problema competencial. Se ha entendido así que debe ser una autoridad independiente y autónoma, la que resuelva de qué entidad es la competencia sobre un determinado asunto⁶. Ello ha dado lugar a una doctrina unificadora, aunque poco divulgada, sobre los aspectos esenciales de la competencia como factor habilitante para el ejercicio de las potestades administrativas, y respecto de la forma en que debe proceder la Administración cuando se discute cuál es la autoridad encargada de resolver un determinado asunto.

Precisamente, en el cumplimiento de esta función desde el año 2005, la Sala ha observado un alto nivel de desconocimiento por parte de las entidades públicas de las normas que regulan la solución de los conflictos de competencias administrativas; igualmente ha evidenciado la poca atención que en ocasiones se presta a la tramitación oportuna y adecuada de los mismos, a pesar de su importancia dentro de la actuación administrativa y de su relación inmediata con el principio de legalidad y con el derecho de petición⁷.

Así mismo, más allá de la complejidad del diseño de las organizaciones administrativas debido a la multiplicidad de funciones asignadas a la Administración en el Estado Social de Derecho, lo que dificulta la distribución y asignación precisa de funciones entre las diferentes entidades públicas, la Sala ha encontrado también que algunos conflictos de competencias administrativas se generan en deficiencias de técnica normativa, especialmente porque la ley o los reglamentos no precisan con exactitud las normas aplicables a un determinado asunto; o porque se utilizan remisiones genéricas a

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1339 de 2000: “No obstante que, por regla general las competencias de las autoridades administrativas y, desde luego, las que ejercen los órganos de control fiscal, están delimitadas por la Constitución y la ley, el ejercicio de aquellas puede dar origen a discrepancias en torno a quien es el titular de una determinada atribución y el competente, por consiguiente, para adoptar una concreta determinación. Se presenta de este modo un conflicto de competencias que naturalmente no pueden resolver los órganos enfrentados, sino un órgano dotado de la autoridad y la correspondiente autonomía e independencia para resolver el conflicto.”

⁷ Por ejemplo, en la parte final de este informe se observa cómo en materia pensional, si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado define los conflictos en un plazo promedio de cuarenta y seis (46) días, en todo caso los conflictos de competencia retardan en casi tres años la resolución de situaciones pensionales. Lo anterior se explica en que las entidades administrativas se abstienen de plantear el conflicto a tiempo y, una vez formulado (muchas veces por solicitud del propio interesado), omiten o retardan la remisión de la actuación a la Sala de Consulta.

otros ordenamientos, lo que produce confusión sobre el derecho aplicable; o porque no se regulan las transiciones normativas (no se indican las normas derogadas, la situación de las actuaciones en trámite etc.); o porque, simplemente, no se establece con claridad las autoridades que asumirán determinadas funciones, especialmente en el caso de entidades reestructuradas o liquidadas. En muchos de esos eventos, un adecuado uso de técnicas normativas ya desarrolladas en el derecho nacional y comparado, habría permitido evitar discusiones sobre la entidad competente para resolver un determinado asunto.

En cualquier caso, no se puede pasar por alto que en última instancia lo que se afecta es la garantía de los ciudadanos a una decisión de fondo y oportuna del Estado y, por tanto, a no verse expuestos a demoras y retrasos, y a problemas para el acceso y efectividad de los mecanismos de protección de sus derechos.

A pesar de que el número de conflictos no parece ser muy alto, según se verá en la parte final de este informe, preocupa a la Sala que ello no obedezca a su baja ocurrencia, sino al hecho de que las entidades no le dan el trámite que corresponde o que el mismo termina solucionándose por otras vías, como la acción de tutela. Por ejemplo, recientemente, la Sala de Consulta recibió, procedente de un juez de tutela, un expediente en que se amparó el derecho fundamental de petición, en el sentido de ordenar que las actuaciones administrativas correspondientes le fueran enviadas a esta jurisdicción, con el fin de resolver un conflicto de competencias administrativas en el que dos entidades se negaban a tramitar una solicitud de certificación de tiempo de servicios, necesaria para un trámite pensional⁸. El juez de tutela encontró, con base en doctrina de esta Sala⁹, que la conducta de las entidades involucradas violaba el derecho de petición, en cuanto a la omisión de dar trámite al respectivo conflicto en los términos del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

Es así entonces, que una parte importante de los conflictos que llegaron a la Sala fueron promovidos por las personas afectadas, ante la pasividad de las entidades involucradas, que en muchos casos se limitan a devolver al peticionario las solicitudes para cuya tramitación se consideran incompetentes. Además, en varios de esos conflictos, se ha evidenciado el desconocimiento de las reglas y plazos previstos en la ley, con grave afectación de los derechos de las personas.

Por ello, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha considerado importante dedicar esta primera edición de sus Memorias anuales, a los conflictos de competencias administrativas, con el fin de reforzar la divulgación de la normatividad vigente sobre el particular, y de dar a conocer la doctrina de la Sala sobre la conducta que conforme a la Constitución y la Ley deben asumir las autoridades involucradas en ellos. Igualmente, se busca identificar las materias y sectores más recurrentes, con el fin de contribuir a la reducción de aquellas dificultades que serían evitables, bien con una

⁸ Expediente 2009-00138, Juez Segundo Promiscuo Municipal de Aguadas, Sentencia del 23 de noviembre de 2009.

⁹ El juez se apoyó en la providencia del 22 de mayo de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

adecuada regulación normativa de las competencias administrativas, bien tomando correctivos internos sobre el trámite a seguir en cada caso.

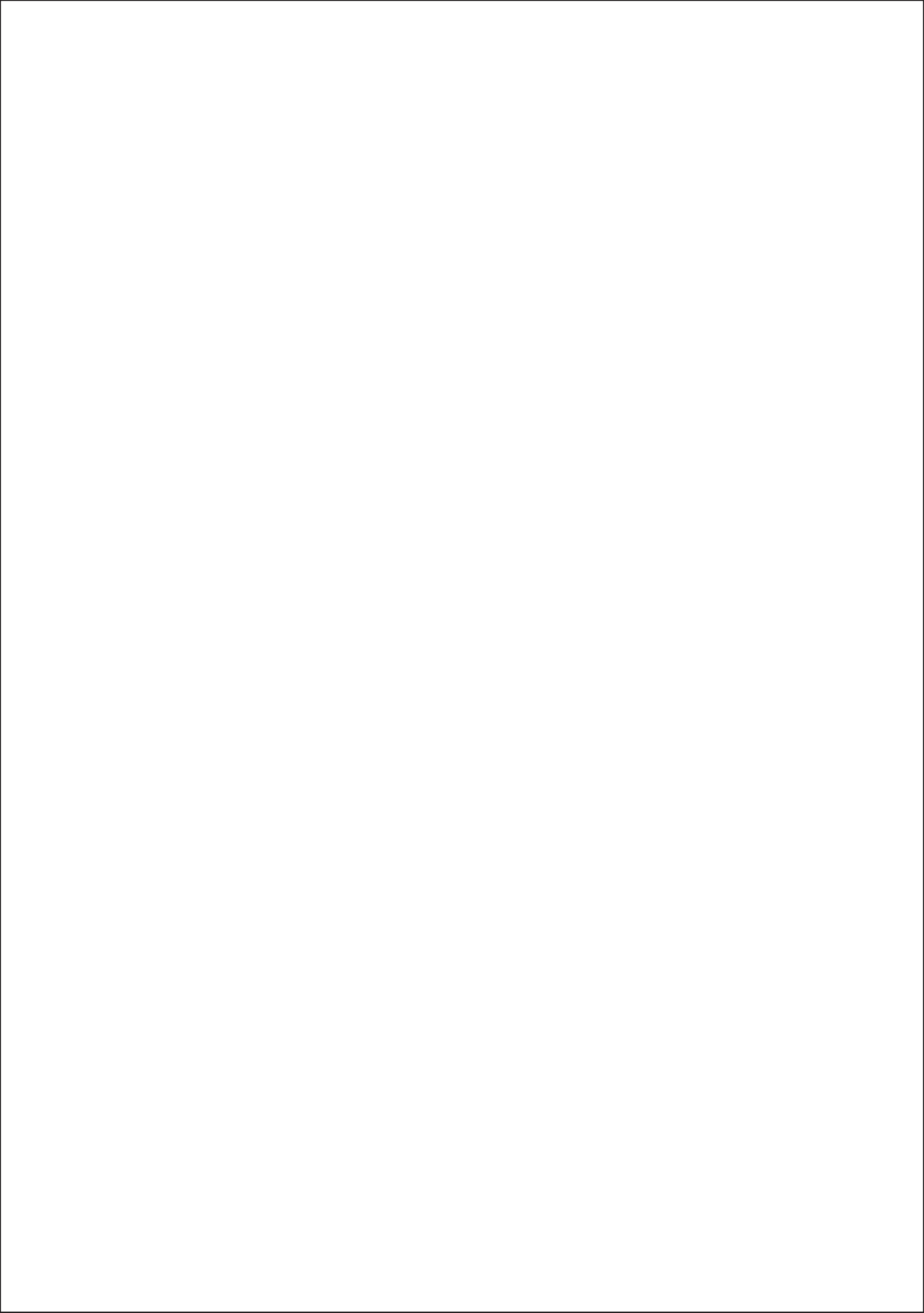
En primer lugar, se hace un planteamiento general sobre el concepto de competencia y los diferentes tipos de conflictos que se pueden presentar al respecto; el cual incluirá una mención al derecho comparado, en orden a tener presente y explorar a futuro otras alternativas normativas para la solución de los conflictos de competencias administrativas. Luego de ello, se presenta un recuento de las normas reguladoras de los conflictos de competencias administrativas en Colombia, en el cual se podrá ver la evolución de esta figura, los elementos que han desaparecido, aquellos que se mantienen y las características más importantes de la actual normatividad. En esta parte, se presentarán también las principales líneas doctrinales fijadas por la Sala.

En tercer lugar se hace referencia a aquellos casos que reflejan problemáticas recurrentes o significativas, que deberían ser objeto de especial cuidado. En particular, en materia pensional, donde, tanto la pluralidad de regímenes, como su falta de claridad, así como la multiplicidad de entidades con funciones concurrentes y la mora de las autoridades, afectan los derechos ciudadanos a una decisión oportuna y de fondo.

Posteriormente se mostrarán las estadísticas de los conflictos de competencias para el periodo 2005-2009 y, finalmente, se presentarán las conclusiones de la Sala, así como las propuestas y recomendaciones que surgen de este estudio.

Finalmente, se acompaña una relación de los conflictos de competencia resueltos durante el período 2005-2009, con un resumen de lo decidido en cada caso.

II. ASPECTOS ENEALES DE ECONOMIA PARA



1. El concepto de competencia y los tipos de conflictos de competencia

La competencia es entendida como el conjunto de atribuciones (facultades y obligaciones) de los entes y órganos públicos, que son conferidas por una norma jurídica¹. Así como una norma jurídica crea el órgano, una norma jurídica establece su competencia².

El artículo 6 de la Constitución Política establece que las autoridades serán responsables por infracción de la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en sus funciones (art.6) y, según lo prescrito en el artículo 121 *ibídem*, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la misma Constitución, la ley y el reglamento. De ahí que la Sala Plena del Consejo de Estado haya señalado que la competencia es de orden público, expresa e irrenunciable³.

La competencia no es asimilable a la capacidad del derecho privado, en cuanto no hace a la *libertad* de actuar, sino a las *atribuciones* de los diferentes organismos públicos (potestades), a quienes el ordenamiento jurídico les señala el ámbito concreto de su actividad (competencia)⁴.

En el Estado de Derecho, el funcionamiento y obrar de los poderes públicos y, en particular, de la Administración, está determinado entonces por el marco de competencias fijado por normas jurídicas, que establecen lo que deben y pueden hacer las autoridades. Por fuera de esos límites (materiales, temporales o territoriales), se actuará sin competencia y los respectivos actos estarán viciados de nulidad.

Ahora bien, a pesar de la delimitación normativa de las competencias administrativas, lo cierto es que, como lo han puesto de presente el Consejo de Estado⁵ y la Corte Constitucional⁶, en el ejercicio de la actividad administrativa se pueden presentar encuentros o colisiones, como quiera que frente a un determinado asunto dos autoridades pueden considerar que deben abstenerse de tramitarlo o, por el contrario, ambas “actúan ejerciendo sus poderes con la seguridad de que la actuación de su confrontada invade la órbita de su propia competencia”. Se llama *conflicto*, dice Alessi⁷, aquella situación surgida cuando dos autoridades se declaran ambas competentes (conflicto positivo) o incompetentes (conflicto negativo) con respecto a una determinada relación.

En estos conflictos no estará en discusión la materia de fondo de la decisión, sino, únicamente, lo referente a la autoridad competente para adoptarla. De allí, que se trate

¹ DROMI, Roberto, El acto administrativo. Ediciones Ciudad Argentina, Tercera Edición, Buenos Aires, 2000, p. 35.

² FIORINI, Bartolomé, Derecho Administrativo, Segunda Edición Actualizada, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p.133

³ Sala Plena, Sentencia del 9 de julio de 1997, M.P. Amado Gutiérrez Velásquez. Expediente S-712-II.

⁴ FIORINI, Op. p. 134.

⁵ Sala Plena, Auto del 22 de junio de 1994, M.P. Miguel Viana Patiño. Ref. C-239.

⁶ Sentencia C-1339 de 2000.

⁷ ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo II, Bosch, Barcelona, 1970, p.711.

de trámites concentrados y breves en los que básicamente se discute un punto de derecho: la competencia para actuar.

Ahora, si no existiera una manera de arbitrar esas diferencias y las respectivas entidades se negaran a renunciar al asunto o a tramitarlo, se presentarían decisiones contradictorias o, peor aún, ausencia total de decisión, lo cual contrariaría los principios esenciales del Estado de Derecho y los que rigen la actividad de la Administración.

Pero, además, como la competencia no es un elemento exclusivo de la función administrativa, sino que constituye la medida de la potestad de todas las ramas y órganos del poder público, es posible que los conflictos de competencia se extiendan al interior de unas y otros (no sólo de la Administración) y, además, entre todos ellos.

Al respecto, GONZALEZ PÉREZ señala que la competencia, en cuanto facultad irrenunciable de emanar actos jurídicos atribuida por una norma jurídica, es un concepto aplicable no sólo a la Administración, sino a los órganos de cualquier poder público, por lo que resulta inevitable que “en el desempeño normal de sus funciones, los órganos de un poder público se encuentren en la tesitura de tener que defender su competencia frente a otros órganos, del mismo o de distinto poder, que se la discuten”⁸.

En ese sentido, volviendo a ALESSI, los conflictos de competencia pueden ser internos, cuando surgen entre autoridades del mismo orden o poder (dos tribunales, dos entidades administrativas, etc.), y externos, cuando involucran autoridades de órdenes distintos (una autoridad administrativa y una judicial, o una autoridad administrativa y el poder legislativo, por ejemplo).

Es así que en el derecho comparado suelen regularse los conflictos de competencias que se presentan:

- Entre órganos pertenecientes a diferentes ramas del poder, especialmente entre la Administración y el Poder Judicial;
- Al interior del poder judicial, entre jueces o tribunales, en razón del conocimiento de una determinada controversia o asunto;
- Al interior de la Administración, bien sea que se trate de órganos o entidades que pertenezcan o estén vinculados a una misma o a diferentes organizaciones jerárquicas;

Respecto de los primeros, cabe señalar que más allá del sistema de frenos y contrapesos fijado en nuestra Constitución, los mismos carecen actualmente de regulación en el derecho colombiano, contrario a lo que sucede, por ejemplo, en España, donde su resolución se asigna al Tribunal Constitucional; o en Francia, donde

⁸ GONZALEZ Pérez, Jesús y otros. Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Tercera Edición, Tomo I, Thomson Civitas, 2003, p.788.

funciona un Tribunal de Competencias que resuelve las cuestiones que surgen entre las autoridades judiciales ordinarias y los jueces de la administración e incluso entre las primeras y la propia Administración⁹; o en Chile, donde los conflictos entre los órganos políticos y administrativos y el poder judicial, los resuelven el Senado y el Tribunal Constitucional¹⁰. En Colombia, en su momento, la Ley 167 de 1941 le asignaba al Consejo de Estado la definición de los conflictos de competencia que se generaran entre los Tribunales Administrativos “y alguna corporación, funcionario o autoridad del orden administrativo” (Art.145); no obstante esa atribución desapareció ya con el Decreto 01 de 1984.

En relación con los conflictos de competencias judiciales, éstos se encuentran regulados entre nosotros en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en los códigos de procedimiento (civil, penal, administrativo), en los cuales se establece cómo y en qué forma se resuelven las controversias competenciales al interior de la rama judicial.

Y en cuanto a los conflictos de competencias administrativas, su regulación se halla esencialmente en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo y en algunas normas especiales, que determinan las autoridades que deben resolverlos en ciertos casos particulares¹¹.

El presente estudio se circunscribe a este último tipo de conflictos, que es el que corresponde resolver a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

2. Otras legislaciones

En general la revisión de algunas legislaciones extranjeras evidencia que mientras en algunas de ellas, se ha optado porque la solución de los conflictos de competencias administrativas corresponda a la jurisdicción contenciosa, en otras, se han adoptado mecanismos de solución al interior de la propia Administración.

En estos últimos parece entenderse, como enseña Gabino Fraga¹², que de su carácter jerarquizado y de la existencia de una autoridad superior que la dirija, ha de ser la

⁹ Alessi también da cuenta de la regulación de conflictos entre el poder judicial y la administración en el derecho italiano, a los que denomina conflictos de atribuciones (Op. cit.p. 712). RIVERO señala al respecto que la preocupación principal del legislador francés ha sido la de impedir que el juez ordinario interfiera en las competencias administrativas, según la interpretación revolucionaria del principio de separación, “concebido como un medio de preservar la independencia de la administración respecto del juez judicial”. (RIVERO, Jean. Derecho Administrativo, Dalloz, Traducción de la 9 edición, 2006, p.155)

¹⁰ Constitución Política: Artículo 53.- Son atribuciones exclusivas del Senado: 3) Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia; (...) Artículo 93.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 12° Resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado (...).

¹¹ Como en materia ambiental, según la Ley 99 de 1993.

¹² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2003: Señala este autor: “Además, la relación de jerarquía implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Dichos poderes, que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes: (...) g) Poder para la resolución de conflictos de competencia” (p.167). Y en otro señala: “Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la

propia Administración y no la jurisdicción, la que resuelva los posibles conflictos de competencia entre las entidades administrativas¹³. En este grupo se podrían ubicar los casos de España, México, Costa Rica, Nicaragua y Argentina, entre otros.

En otros países como Uruguay y Venezuela, la regulación se asemeja al caso colombiano, en el sentido de sustraer de la Administración la resolución de los conflictos de competencia administrativa, para asignarla directamente a la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin pretender realizar un estudio de fondo de derecho comparado, lo cual excedería el propósito de este estudio, a continuación se hará un breve repaso de esas otras legislaciones extranjeras, para advertir los elementos comunes y diferenciales de nuestra propia regulación.

2.1 México

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal de México establece en su artículo 24 lo siguiente:

“**Artículo 24.-** En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”¹⁴.

Como se observa, se trata de una norma sencilla y concreta, que le asigna directamente la definición de competencias administrativas al Presidente de la República, sobre cuyo contenido y alcance señala Gabino Fraga:

“Entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuya facultad que otro reclame o bien porque ninguno de ellos se declare competente para actuar en el caso especial.

Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la Administración o una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada se

Administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la Administración” (p.174). En igual sentido, CASAAGNE indica que dentro de los principales efectos de la relación jerárquica, se encuentra el reconocimiento de importantes potestades para el superior jerárquico, tales como, entre otras, “resolver los conflictos inter-orgánicos de competencia que se suscitan entre órganos inferiores” (CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Tomo I, Universidad Javeriana-Abeledo Perrot, Novena Edición, 2009).

¹³ Al respecto puede verse también MATEO, Martín, Manual de Derecho Administrativo, Thomson Aranzadi, 25 edición, 2006, quien ubica la solución de los conflictos de competencias administrativas dentro de las técnicas de reconducción a la unidad de la Administración. Señala el autor: Con el sistema jerárquico, puede la Administración reconducir a la unidad sus actividades, aún cuando los cometidos se dispersen entre distintos órganos específicos (...) Para evitar el caos, la dispersión, el mutuo desconocimiento de los distintos órganos y de los agentes titulares que operan en el seno de la Administración, habrá que recurrirse a ciertas técnicas e instrumentos complementarios de jerarquía (...) En la estructura jerárquica, la resolución de conflictos entre dos órganos inferiores que estiman deben conocer, o no conocer, de un mismo asunto, se resuelve fácilmente, en cuanto que se asigna al órgano superior la decisión de tales divergencias (...)” (p. 123-124).

¹⁴ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el DOF 17-06-2009. Fuente: Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos: diputados.gob.mx.

considere que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

Este es el fundamento de la disposición contenida en la Ley de la Administración Pública Federal que faculta al Presidente de la República para resolver por conducto de la Secretaría de la Gobernación los casos de duda que puedan surgir con motivo de la aplicación de dicha ley señalando la dependencia a la que le corresponda el despacho del asunto (artículo 24)¹⁵.

2.2 Chile

De una sencillez similar a la anterior, es la legislación chilena que a partir del criterio de jerarquía administrativa, establece una solución para los conflictos de competencia. El artículo 36 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado¹⁶ establece lo siguiente:

“Artículo 36.- Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República.”

Lo anterior, de conformidad con la Constitución Chilena, que, por una parte, le asigna al Senado (art.53-3) y al Tribunal Constitucional (art.93-12) la definición de los conflictos de competencia entre las autoridades judiciales y la Administración, y, por otra, le atribuye a la ley la determinación de la forma en que se habrán de resolver los conflictos de competencias administrativas:

“Artículo 126.- La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales. Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo.”

2.3. Costa Rica

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica¹⁷ regula de manera más detallada la solución de los conflictos que pueden surgir entre las autoridades administrativas en razón de su competencia.

En primer lugar, el artículo 26 de la referida ley le asigna al Presidente de la República la tarea de resolver, en sede administrativa, los conflictos de competencia entre la administración central y los entes descentralizados, y entre ministerios:

“Artículo 26.- El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:
(...)

¹⁵ Op.cit., p.172.

¹⁶ Fuente: Ministerio del Interior de Chile: www.interior.gov.cl

¹⁷ Fuente: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. www.asamblea.go.cr

- c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado;
- d) Resolver los conflictos de competencias que se presenten entre los Ministerios; (...)

Cuando se trata de conflictos de competencia dentro de un mismo Ministerio, el asunto será resuelto por el superior jerárquico común de los funcionarios involucrados, según establecen los artículos 73 y 74 de la misma ley:

“SECCIÓN SEGUNDA

De los Conflictos de Competencia dentro de un mismo Ministerio

Artículo 73.- 1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto, remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si depende del mismo Ministerio.

2. Si se considera igualmente incompetente el órgano que recibe el expediente, elevará este ante el superior jerárquico común, a fin de que decida el conflicto de competencia.

Artículo 74.- El órgano que se estime competente para resolver un asunto de que conoce otro de igual jerarquía dentro del mismo Ministerio, lo requerirá de inhibición; y si el requerido se considerare competente, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior.”

De otro lado, la misma ley prohíbe expresamente que los conflictos de competencias administrativas y en general los demás conflictos entre las autoridades administrativas sean llevados a los Tribunales (deben resolverse en sede administrativa), sin perjuicio de las acciones contenciosas posteriores que puedan ejercer los respectivos organismos:

“Artículo 71.- 1. Los conflictos de competencia entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente deberán ser resueltos de conformidad con las Secciones II y III de este Capítulo, y no podrán ser llevados, en ningún caso, a los Tribunales.

2. Con igual limitación que la señalada en el párrafo anterior, los otros conflictos administrativos entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente, se resolverán por el superior jerárquico común de los órganos en conflicto, aplicando en lo demás las disposiciones de la Sección IV de este Capítulo.

3. Los conflictos, incluso de competencia entre entes, serán resueltos de conformidad con la Sección IV de este Capítulo, en la vía administrativa, pero cada parte conservará su derecho a la acción contenciosa pertinente.

4. Queda a salvo lo dispuesto en la Sección V de este Capítulo para los conflictos con los interesados.”

Adicionalmente, la referida ley establece algunas reglas complementarias sobre los deberes de las autoridades y los derechos de los ciudadanos respecto de la solución oportuna de los conflictos de competencias administrativas:

(i) *Continuidad del procedimiento*: el órgano que en definitiva resulte competente para conocer el asunto, continuará el procedimiento y “mantendrá todo lo actuado, salvo que ello no sea jurídicamente posible” (art.67). Con esta regla de conservación, se evita que el interesado en el procedimiento pierda las gestiones adelantadas antes de plantearse el conflicto.

(ii) *Reconocimiento de las peticiones presentadas en tiempo*: si se declara la incompetencia de la autoridad que adelantaba la actuación y ésta se encontraba sujeta a algún término para su iniciación, “se tendrá esta por presentada en tiempo” si el órgano competente pertenece al mismo Ministerio, tratándose del Estado, o al mismo ente, tratándose de entidades descentralizadas (art.68).

(iii) *Posibilidad de adoptar medidas cautelares*: el órgano que declina su competencia “podrá adoptar las medidas de urgencia necesarias para evitar daños graves o irreparables a la Administración o a los particulares, comunicándolo al órgano competente” (art. 69).

(iv) *Plazo máximo para la solución del asunto y vigilancia del superior jerárquico*: Según el artículo 72 todo conflicto entre órganos o Ministerios deberá quedar resuelto dentro del mes posterior a su planteamiento y el superior jerárquico deberá garantizar su celeridad.

Sobre el procedimiento a seguir para la solución de los respectivos conflictos, el mismo es bastante simple: el conflicto puede plantearse de oficio, por el superior jerárquico o a instancia de parte, luego de lo cual se remiten los antecedentes y los argumentos de los organismos involucrados al Presidente de la República o al Ministerio, para que se tome la decisión que corresponda (art.67).

En tal sentido, los artículos 76 y 77 disponen lo siguiente respecto de los conflictos de competencia entre distintos ministerios:

“Artículo 76.- El órgano administrativo que se estima competente para la resolución de un asunto del que conoce un órgano de otro Ministerio, o que se estime incompetente para la resolución del que le ha sido sometido, y considere competente a un órgano de otro Ministerio, elevará el expediente mediante resolución fundada, al Ministerio de que depende, a fin de que decida si remite las actuaciones o requiere de inhibición, según el caso, al otro Ministerio.

Artículo 77.- Planteado el conflicto positivo o negativo de competencia, por considerarse competente el otro Ministerio en el primer caso, o incompetente en el segundo, se elevarán las actuaciones al Presidente de la República, quien decidirá el conflicto a la mayor brevedad.”

Si se trata de conflictos entre el Estado y otros entes o entre éstos, se procede de la siguiente manera:

“SECCIÓN CUARTA

De los Conflictos entre el Estado y otros entes, o entre éstos

Artículo 78.- Cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier otra naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre éstas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.

Artículo 79.-

1. El órgano que quiera plantear un conflicto deberá exponerlo al jerarca correspondiente, con expresión de pruebas y razones.

2. El jerarca podrá libremente acoger o desechar la petición dentro del octavo día después de recibida, comunicando su decisión al inferior.
3. Si la acoge la enviará al Presidente de la República a la brevedad posible, modificándola en lo que quisiere.
4. El Presidente dará audiencia por un mes a la otra parte y decidirá en el plazo máximo de un mes, pasada la audiencia dicha, haya sido contestada o no la audiencia.
5. Si se requiere la evacuación de prueba, el Presidente dispondrá de un mes más para tal efecto.

Artículo 80.- Si es el Estado el que plantea el conflicto se observará el mismo trámite anterior.

Finalmente, el artículo 82 establece que agotada la vía jerárquica *no cabrá acción contenciosa contra la resolución que fija la competencia*, sin perjuicio de que frente al acto definitivo que resuelve el fondo de la actuación, pueda plantearse la nulidad por incompetencia del órgano que lo dictó.

2.4 España

Los conflictos de competencias en los que se encuentran involucrados órganos o entidades que forman parte de la Administración, pueden organizarse en tres grupos. Por una parte, los conflictos constitucionales de competencia, asignados al Tribunal Constitucional, en los que puede estar involucrado el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales; en segundo lugar, los conflictos entre la Administración y el poder judicial, conocidos como conflictos de jurisdicción, los cuales debe resolver el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción; y, finalmente, los conflictos de atribuciones (al interior de la Administración) que se resuelven regularmente por los superiores jerárquicos de cada organización¹⁸.

En general, estos conflictos se encuentran dispersos en diferentes leyes, en las que se regulan de manera separada e independiente, según pasa a revisarse brevemente. Como se verá, en ninguno de ellos se asigna la función de resolverlos a la jurisdicción contenciosa, aún cuando sí se prevé para algunos casos el dictamen previo del Consejo de Estado como requisito necesario para promoverlos.

De otro lado, se destaca que tratándose de conflictos de jurisdicción (entre la Administración y los Jueces), se pueden imponer multas en los casos en que el conflicto es promovido sin fundamento o cuando una autoridad insista en su competencia sin ninguna razón que la apoye.

2.4.1 Conflictos Constitucionales de competencia.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 2/1979) se refiere a lo que en ella misma se denominan Conflictos Constitucionales de Competencia, que en esencia están dirigidos a resolver las cuestiones que puedan surgir en relación con la

¹⁸ En el derecho español, los conflictos entre la Administración y los jueces son llamados conflictos de jurisdicción; y lo que en el derecho colombiano se llaman conflictos de competencias administrativas se conocen normalmente con el nombre de *conflictos de atribución*. La expresión conflictos de competencia está reservada normalmente a los conflictos de competencia entre jueces y tribunales.

distribución constitucional de competencias entre los diferentes órganos constitucionales.

En general, la doctrina no identifica estos conflictos como de controversias administrativas, sino que los estudia de manera separada como conflictos de tipo constitucional¹⁹, pues aunque en algunos casos está en juego el adelantamiento de una actuación administrativa, lo que se discute realmente es un asunto más complejo, relacionado con la distribución de funciones entre los poderes y órganos del Estado, en orden a garantizar los ámbitos de *autonomía* de cada uno de ellos.

En concreto, se atribuye al Tribunal Constitucional la solución de los conflictos de competencia que puedan surgir:

- (i) Entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí (artículos 60 a 72)

Se presentan cuando entre cualquiera de éstas entidades se discute que otra ha dictado disposiciones, resoluciones o actos que vulneran la distribución constitucional o legal de competencias y afecta su propio ámbito competencial; igualmente cuando omite dictar tales actos correspondiéndole hacerlo.

En general estos conflictos de competencia pueden ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, aunque tratándose de conflictos negativos también pueden ser instados por las personas físicas o jurídicas interesadas.

Cuando es el Estado el que promueve el conflicto, puede acudir directamente al Tribunal Constitucional y generar la suspensión inmediata de los respectivos actos, conforme al artículo 161.2 de la Constitución Española; cuando el conflicto lo promueve la Comunidad Autónoma, debe requerir previamente a la otra comunidad o al Estado como requisito previo para acudir al Tribunal Constitucional, ante el cual podrá pedir que se estudie la suspensión provisional del respectivo acto o disposición.

El Tribunal Constitucional podrá solicitar cuantas informaciones o aclaraciones requiera y decidirá mediante sentencia la titularidad de la competencia controvertida y “acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma” (Art.66). No obstante, si la competencia controvertida se encuentra atribuida por una ley, al asunto se le dará el trámite de un recurso de inconstitucionalidad.

¹⁹ Ver por ejemplo, PARADA, Ramón, Op.cit. p. 63 y ss; Gonzalez Pérez, op cit. p.788 y ss; GARCIA DE ENTERIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Civitas, 1993, p.278.

En el caso de conflictos negativos, el ciudadano que recibe como respuesta una denegación de competencia, debe dirigirse a la entidad que se le indique y si ésta también niega su competencia, podrá acudir al Tribunal Constitucional para que resuelva el asunto.

(ii) Entre órganos constitucionales del Estado (arts.73-75).

Se presentan cuando el conflicto competencial enfrenta al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

Se requiere decisión del pleno de cualquiera de estos organismos, en la que se señale que alguno de los otros está asumiendo competencias que la Constitución o las leyes orgánicas le atribuyen. El órgano que se considera afectado deberá requerir previamente al otro órgano constitucional para que rectifique lo pertinente y si éste no lo hace, podrá proponerse el respectivo conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

Previo traslado de alegaciones, la sentencia del Tribunal Constitucional determina a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declara nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones, pudiendo incluso resolver lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.

(iii) Entre los entes locales (municipios y provincias) y el Estado o las Comunidades Autónomas, para la defensa de la autonomía local.

Según el artículo 75 bis, podrá dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, la expedición de normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Los legitimados para plantear este conflicto son los municipios y las provincias, quienes deberán solicitar previamente dictamen preceptivo -pero no vinculante- al Consejo de Estado o al órgano consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma. Una vez recibido este dictamen, los entes locales interesados podrán plantear el conflicto de competencias al Tribunal Constitucional.

La sentencia declara si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando la titularidad o atribución de la competencia controvertida; además, resolverá lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

Si llegare a proceder la declaración de inconstitucionalidad de la ley que ha dado lugar al conflicto, se requerirá nueva sentencia, si el Pleno del Tribunal Constitucional

decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto, declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

2.4.2 Conflictos entre la Administración y los Jueces

Regulados en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 6/1985), corresponde resolverlos al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, conformado por el Presidente del Tribunal Supremo, dos magistrados de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo y tres Consejeros Permanentes del Consejo de Estado.

El procedimiento es el establecido en la Ley Orgánica 2 de 1987 de Conflictos Jurisdiccionales y la decisión se limita a definir a quién corresponde la competencia, sin resolver el fondo del asunto²⁰. Además la ley permite que el Tribunal de Conflictos imponga multas a quien hubiere promovido el conflicto “con manifiesta temeridad o mala fe o para obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración o de la justicia” o a “la autoridad administrativa o judicial que, por haberse declarado incompetente de forma manifiestamente injustificada, hubiere dado lugar a un conflicto de jurisdicción” (art.18).

El artículo 3 de esta ley restringe las entidades de la Administración que pueden plantear un conflicto de jurisdicción a los jueces y tribunales y señala que sólo podrán hacerlo “para reclamar el conocimiento de los asuntos que, de acuerdo con la legislación vigente, les corresponda entender a ellos mismos, a las autoridades que de ellos dependan, o a los órganos de la Administración Pública en los ramos que representan” (art.5).

En todo caso, no podrán plantearse conflictos frente a la iniciación o seguimiento de un procedimiento de *habeas corpus* o de adopción en el mismo de las resoluciones de puesta en libertad o a disposición judicial (art.6), ni tampoco *cuando ya exista decisión judicial definitiva* (art.7). Viceversa, los jueces y tribunales no podrán plantear un conflicto de jurisdicción a la Administración *si ya existe un acto administrativo que resuelve la actuación* (art.8).

Promovido el conflicto, la actuación judicial o administrativa, según el caso, se suspenderá hasta que el Tribunal de Conflictos decida lo pertinente (art.11). En el procedimiento de solución del conflicto, se deberá dar participación al Ministerio

²⁰ “Artículo 17.

1. La sentencia declarará a quién corresponde la jurisdicción controvertida, no pudiendo extenderse a cuestiones ajenas al conflicto jurisdiccional planteado. 2. El Tribunal podrá también declarar que el conflicto fue planteado incorrectamente, en cuyo caso ordenará la reposición de las actuaciones al momento en que se produjo el defecto procedimental.”

Fiscal y a la Administración interviniente, mediante un plazo común de diez días, dictando sentencia dentro de los diez días siguientes (Art.14).

La sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción no tiene ningún recurso, salvo el de amparo si existen razones para ello (art.20).

En relación con este tipo de conflictos, PARADA señala que los mismos descendieron con “el judicialismo” impuesto por la Constitución Española de 1978, respondiendo a una etapa histórica de tensión entre la Administración y la Jurisdicción, en la que era necesario “impedir las intromisiones de los jueces en las competencias y actividad de la Administración”²¹. Advierte que antes de la nueva Constitución, se privilegiaba la posición jurídica de la Administración, permitiendo que el asunto fuera tramitado por el Consejo de Estado y resuelto por el Jefe de Estado a propuesta del Gobierno, sistema que hoy se considera incompatible con las exigencias constitucionales y que justifica la existencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción²².

2.4.3 Conflictos de atribuciones²³ o de competencias administrativas propiamente dichos.

Estos conflictos responden más cercanamente a lo que en el derecho Colombiano se conoce como conflictos de competencias administrativas; de ordinario son resueltos con base en el principio de jerarquía.

De manera general el artículo 20 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992) establece lo siguiente:

“Artículo 20. Decisiones sobre competencia.

1. El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública.
2. Los interesados que sean parte en el procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.
3. Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo²⁴ (se subraya).

²¹ Op.cit. p.63. En igual sentido, GONZALEZ Pérez (Op. cit., p.791), quien cita la exposición de motivos de la Ley de Conflictos de Jurisdicción, en la que se hace énfasis en el cambio de un modelo jerarquizado a favor de la administración a uno mixto con representantes del poder judicial y del Consejo de Estado.

²² Op.cit. p. 63.

²³ Los conflictos de competencia internos dentro de una misma Administración (a diferencia de los conflictos constitucionales antes referidos), suelen denominarse conflictos de atribuciones (ver por ejemplo, GONZALEZ Pérez, op.cit.p. 793; MARTIN Rebollo, Luis. Leyes Administrativas, Aranzadi, Edición 15, Madrid, 2008, p.434).

Gonzalez Pérez²⁵, quien señala que esta norma es muy parca y dice muy poco sobre la materia, indica que la misma debe entenderse de manera concordante con otras disposiciones complementarias que regulan la actividad de la Administración en el nivel central y local. Entre esas regulaciones, cabe destacar las siguientes:

- Si se trata de conflictos entre órganos de un mismo ministerio (intraministeriales), el conflicto lo resuelve el superior jerárquico común y en última instancia el Ministro, conforme a la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que establece:

“Artículo 12. Los Ministros

2. Corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias: (...)

i. Revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda, así como plantear los que procedan con otros Ministerios.”

“Artículo 14. Los Secretarios de Estado.

Los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. A tal fin les corresponde: (...)

7. Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos.”

- Si se trata de conflictos entre órganos estatales de diferentes Ministerios o entre éstos (interministeriales), el conflicto lo resuelve el Presidente de Gobierno, conforme al artículo 2.2-j de la Ley del Gobierno (Ley 50/77), previo dictamen del Consejo de Estado:

“Artículo 2. Del Presidente del Gobierno.

1. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión.

2. En todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno: (iii)

1. Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.”

²⁴ En general, la Sala de Consulta y Servicio Civil, ha considerado, con base en el artículo 33 del C.C.A., que éste es un requisito para la procedencia de un conflicto de competencias administrativas. Si la actuación administrativa ya finalizó y existe acto definitivo, deberá ejercerse la correspondiente acción de nulidad contra éste.

²⁵ Op. cit., p. 793. Ver también, Ramón Parada y Martín Mateo en las obras referidas anteriormente.

- Finalmente, si se trata de conflictos de competencias dentro de las corporaciones locales, se aplica el artículo 50 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, que para ciertos casos exige también dictamen previo del Consejo de Estado:

“Artículo 50-

1. Los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación local se resolverán:

- a. Por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos o entidades locales de las previstas en el artículo 45.
- b. Por el Alcalde o Presidente de la Corporación, en el resto de los supuestos.

2. Los conflictos de competencias planteados entre diferentes entidades locales serán resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma o por la Administración del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas, según se trate de entidades pertenecientes a la misma o a distinta Comunidad, y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

3. Las cuestiones que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas sobre deslinde de sus términos municipales se resolverán por la Administración del Estado, previo informe del Instituto Geográfico Nacional, audiencia de los municipios afectados y de las respectivas Comunidades Autónomas y dictamen del Consejo de Estado.”

2.5 Argentina

La solución de los conflictos de competencia en el derecho argentino se encuentra regulada en la Ley 15.549 de 1972, Ley de Procedimiento Administrativo²⁶, en cuyo Título II se regula la “Competencia del órgano”.

En primer lugar, el artículo 3 señala que la competencia de los órganos administrativos será la que se derive de la Constitución, las leyes o los reglamentos y que su ejercicio “constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente”²⁷. La misma es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estén expresamente autorizadas y la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.

Ahora bien, siguiendo un principio de jerarquía, el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo le asigna al Poder Ejecutivo²⁸ la solución de los conflictos de competencia entre Ministerios y entidades vinculadas a varios de ellos, en

²⁶ Sistema Argentino de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: www.sajj.jus.gov.ar

²⁷ Al respecto señala DROMI: “La competencia es irrenunciable e improrrogable (...) la demora o el no ejercicio inexcusables de la competencia constituyen faltas reprimibles, según su gravedad, con las sanciones previstas en el estatuto del empleado público u otras normas especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil, penal o política en que incurriere el agente”. (DROMI, Roberto, El acto administrativo. Ediciones Ciudad Argentina, Tercera Edición, Buenos Aires, 2000, p.37)

²⁸ Constitución Argentina. “Artículo 87.- El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina”.

tanto que los Ministros resuelven las controversias entre organismos y entidades de su propia órbita competencial:

“Cuestiones de competencia.

ARTICULO 4.- EL PODER EJECUTIVO resolverá las cuestiones de competencia que se susciten entre los Ministros y las que se plantean entre autoridades, organismos o entes autárquicos que desarrollen su actividad en sede de diferentes Ministerios. Los titulares de éstos resolverán las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que actúen en la esfera de sus respectivos Departamentos de Estado.”

El trámite para plantear el conflicto positivo o negativo es similar al establecido en el derecho colombiano, aún cuando con una notable reducción de plazos, tanto para la remisión de las actuaciones (2 días) como para la adopción de la decisión definitiva sobre la autoridad competente (5 días). Dispone el artículo 5 de la referida ley lo siguiente:

“Contiendas negativas y positivas.

Artículo 5.- Cuando un órgano, de oficio o a petición de parte, se declare incompetente, remitirá las actuaciones al que reputare competente; si éste, a su vez, las rehusare, deberá someterlas a la autoridad habilitada para resolver el conflicto. Si dos órganos se considerasen competentes, el último que hubiere conocido en el caso someterá la cuestión, de oficio o a petición de parte, a la autoridad que debe resolverla.

La decisión final de las cuestiones de competencia se tomará, en ambos casos, sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente y, si fuere de absoluta necesidad, con el dictamen técnico que el caso requiera. Los plazos previstos en este artículo para la remisión de actuaciones serán de DOS días y para producir dictámenes y dictar resoluciones serán de CINCO días.”

Como se observa, se trata de un trámite breve y sencillo, que se surte al interior de la propia administración y que no requiere intervención judicial²⁹.

2.6 Nicaragua

Los conflictos de competencias administrativas se encuentran regulados esencialmente en la Ley 290 de 1998, “*Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo*” (arts.34-38)³⁰.

El procedimiento sigue las mismas reglas comunes de otras legislaciones, en el sentido que tratándose de conflictos negativos, la autoridad incompetente enviará el asunto a

²⁹ Sobre el procedimiento de resolución de conflictos de competencia en el derecho argentino, pueden verse los comentarios de FIORINI, Bartolomé, *Derecho Administrativo, Segunda Edición Actualizada*, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p.502 y ss; igualmente DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 10ª edición, 2004.

³⁰ Fuente: Asamblea Nacional de Nicaragua: www.asamblea.gob.ni

quien lo sea para que lo acepte o genere el conflicto; respecto de conflictos positivos, el conflicto lo generará el órgano que considere usurpada su competencia:

“Conflictos entre órganos

Artículo 35.- El órgano administrativo que se estime incompetente para conocer de un asunto, enviará lo actuado al Despacho que considere es el competente, siempre y cuando dependa del mismo Ministerio. Si el Despacho que recibe considera no tener la competencia, enviará el asunto al superior jerárquico común a fin de que decida el conflicto.

Requerimiento de inhibición

Artículo 36.- El órgano que se estime competente para conocer de un asunto del cuál también conoce otro de igual jerarquía dentro del mismo Ministerio, le pedirá que se inhiba. Si el requerido se estima competente, se aplicará lo establecido en el artículo anterior.”

La decisión de los conflictos estará en el superior jerárquico si los órganos dependen de un mismo Ministerio, o en el Presidente de la República en los casos en que el conflicto se presente entre varios Ministerios o entre uno de éstos y una entidad descentralizada:

“Dudas en la aplicación de competencia

Artículo 37.- Cuando exista duda sobre la competencia en cuestiones administrativas de algún Ministerio de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá a la brevedad posible a quién corresponde el despacho de dicho asunto.

Resolución de Conflictos

Artículo 38.- Cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada o entre éstas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.”

2.7 Uruguay

En el caso uruguayo, la definición de competencias administrativas está asignada a la jurisdicción contenciosa directamente por la Constitución³¹. Ésta, al referirse a las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, señala en su artículo 313 lo siguiente:

“Artículo 313.- El Tribunal entenderá, además, en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y, también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos.

³¹ En concordancia, los artículos 101 a 103 de la Ley 15.524 de 1984, por la cual se aprueba la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se refiere, en un capítulo aparte (“Otros Procedimientos), al conflicto de competencias administrativas.

También entenderá en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros de las Juntas Departamentales, Directorios o Consejos de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

De toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia”.

De acuerdo con la doctrina³², este artículo regula tres situaciones distintas:

(i) La primera parte del primer inciso, se referiría exclusivamente a las contiendas de competencia *fundadas en la ley* entre el poder ejecutivo y los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados, o entre unos y otros. Si el conflicto tiene *origen en la Constitución*, la competencia será de la Suprema Corte³³. El Tribunal solamente definirá cuál entidad es la competente para decidir, no pudiendo generarse el conflicto cuando ya se haya dictado decisión, pues en tal caso deberá ejercerse la acción de nulidad³⁴.

(ii) La parte final del primer inciso se referiría a las “diferencias” entre las entidades señaladas en el mismo artículo, lo que supondría ya una *controversia o litigio de legalidad* derivada de un acto o un hecho; la doctrina uruguaya indica que este tipo de conflicto se confunde con la facultad que la misma Constitución le otorga a las administraciones para demandar los actos de otras autoridades que les puedan afectar³⁵.

(iii) Por último, el segundo inciso del artículo 313 regularía los conflictos internos *de los órganos públicos colegiados* allí enumerados, con la condición de que no hayan podido ser resueltos por los procedimientos normales de formación de la voluntad del órgano. La jurisprudencia ha entendido que se trata de una función de interpretación preventiva de las normas que regulan la actuación del órgano, que sólo procede antes de que se tome la respectiva decisión³⁶.

Como sucede en el caso colombiano, no se trata de una regulación dirigida a solucionar problemas competenciales entre las ramas del poder público (como en España o en Francia), sino, a decir de CAIROLI, de “una reivindicación de fueros administrativos entre entes que se desenvuelven dentro de la Administración central o descentralizada”.

³² SAYAGUES Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 7ª Edición puesta al día por Daniel Hugo Martins. Fundación de Cultura Universitaria, 2002. Igualmente, Cairolí Martínez, Milton H (Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay). El rol de la jurisdicción administrativa en Uruguay. En: Anuario de Derecho Constitucional, Montevideo, 2001. www.kas.de/wf/doc/kas_3460-544-1-30.pdf.

³³ Al respecto, Cairolí Martínez señala que “no existe una razón que justifique esta distinción de criterio ya que en los hechos, con una Constitución de tan extenso articulado como lo es la uruguaya, la discusión tiene siempre que derivar hacia el campo constitucional y si el argumento decisivo ha sido el de considerar a la Suprema Corte como Juez de la Constitución eso tampoco es acertado, porque la Suprema Corte no es Juez de la Constitución sino juez de la inconstitucionalidad de las leyes” (Op.cit, p.84)

³⁴ “Esta contienda tiene carácter preventivo porque si el acto administrativo que decide sobre el caso concreto ya fue dictado, la cuestión que se sometiera al Tribunal bajo forma de contienda de competencia sería en realidad una acción de nulidad fundada en la alegación de que el acto dictado por la autoridad demandada es inválido por vicio de competencia” (Cairolí M. op.cit., p.84).

³⁵ *Ibidem*, p. 558.

³⁶ Sayaguez no comparte esta limitación de la jurisprudencia, pues considera que la misma no se encuentra en la Constitución. Op.cit. p. 557.

a cuyo efecto simplemente se estructura un contencioso de conflictos “para dirimir litigios que se susciten entre diversos centros de poder administrativo”³⁷.

2.8 Venezuela

En la legislación venezolana, la solución de los conflictos de competencias administrativas tiene igualmente naturaleza judicial. El artículo 266-4 de la Constitución de Venezuela de 1999³⁸, señala que el Tribunal Supremo de Justicia tiene competencia para:

“4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.”

De acuerdo con la parte final del mismo artículo, esta competencia será ejercida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, esto es, por la sala contencioso administrativa de dicho tribunal.

Este precepto se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia del 2004³⁹ que le asigna a éste la siguiente función en su artículo 5°:

“32. Dirimir las controversias administrativas que se susciten cuando una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea alguna de esas mismas entidades, por el ejercicio de una competencia directa e inmediata, en ejecución de la ley;”

Para Brewer-Carias⁴⁰, la definición de los conflictos de competencias administrativas en manos del poder judicial se justifica en la importancia que la Constitución le otorga a la autonomía de los Estados y los Municipios en la organización territorial de ese país; además, tiene relación con la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela, lo que se ha hecho con base en un principio de universalidad del control de la Administración, que supone la consagración de “un elenco de *recursos y acciones* puestos a disposición de los particulares para acceder a la justicia contencioso administrativa”, los cuales no se limitan al simple control de legalidad de los actos administrativos, sino que se extienden a otros diversos supuestos como el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen, el recurso de interpretación, el conjunto de demandas contra los entes públicos, “y las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado”.

³⁷ Op.cit, p.84

³⁸ Fuente: Gobierno Bolivariano de Venezuela - Ministerio del Poder Popular: www.constitucion.ve

³⁹ Gaceta Oficial N° 37.942 del 20 de mayo de 2004. Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Venezuela: www.tjv.gov.ve

⁴⁰ BREWER-CARIAS, Allan R. Los procesos contencioso-administrativos en Venezuela, 2004, p.11 y 119: www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/9Brewerult

Según el mismo autor, se trata de un proceso de naturaleza judicial, que exige demanda de la entidad interesada y citación y traslado a la entidad contra la cual se propone el conflicto⁴¹.

2.9 Ecuador

La Constitución de Ecuador de 2008⁴² establece un sistema de autonomía administrativa que supone el paulatino traslado de funciones del Estado a los entes territoriales. En ese marco, dedica un capítulo especial al Régimen de Competencias del Estado y de los gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales, y crea un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, al que se le atribuyen, entre otras, la función de,

“Art.269-5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiaridad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.”

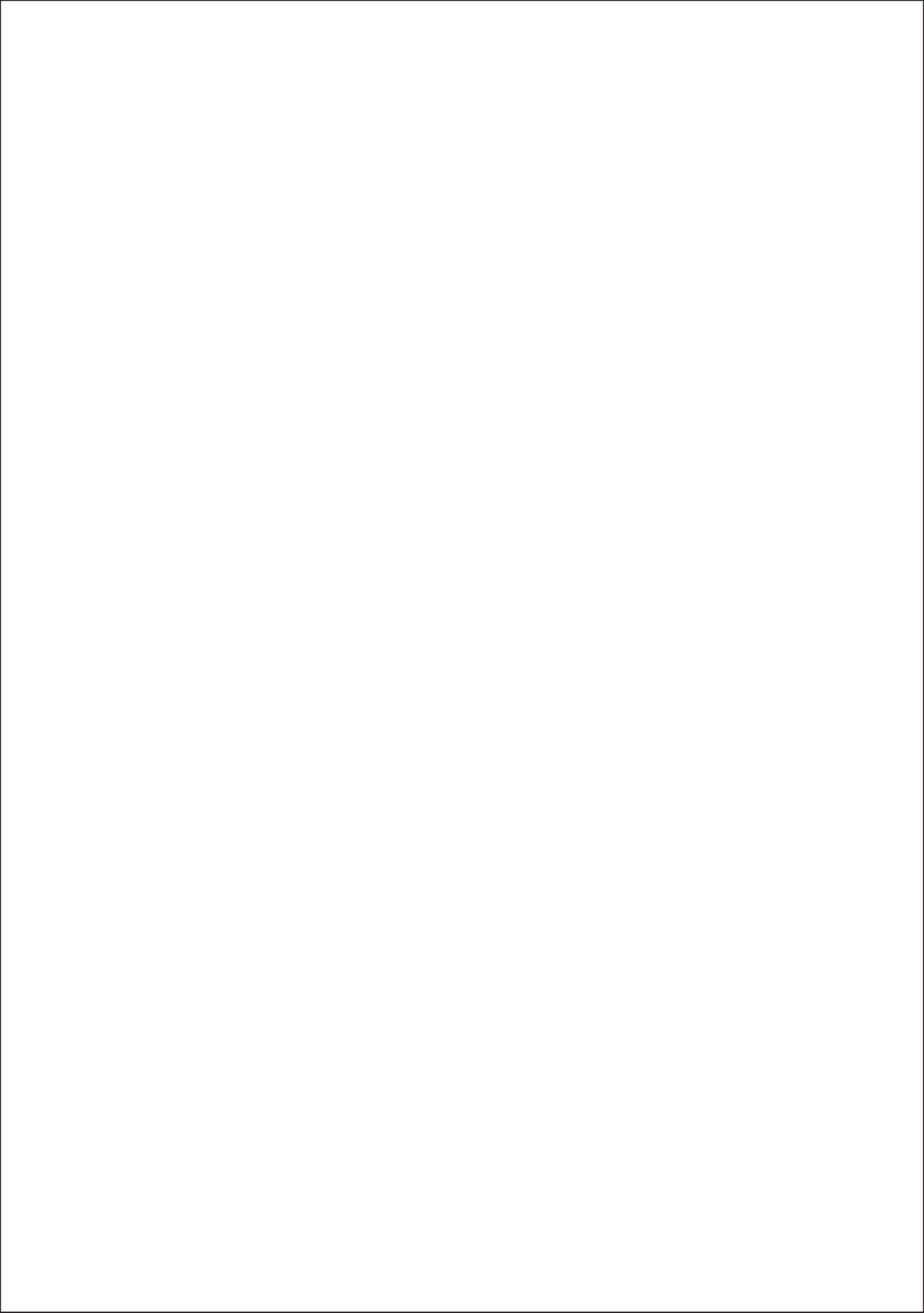
A su vez, al señalarse las funciones de la Corte Constitucional, la Constitución del Ecuador señala que a ella le corresponderá:

“Art. 436-7. Dirimir conflictos de competencias y atribuciones entre funcionarios del Estado u órganos establecidos en la Constitución”⁴³.

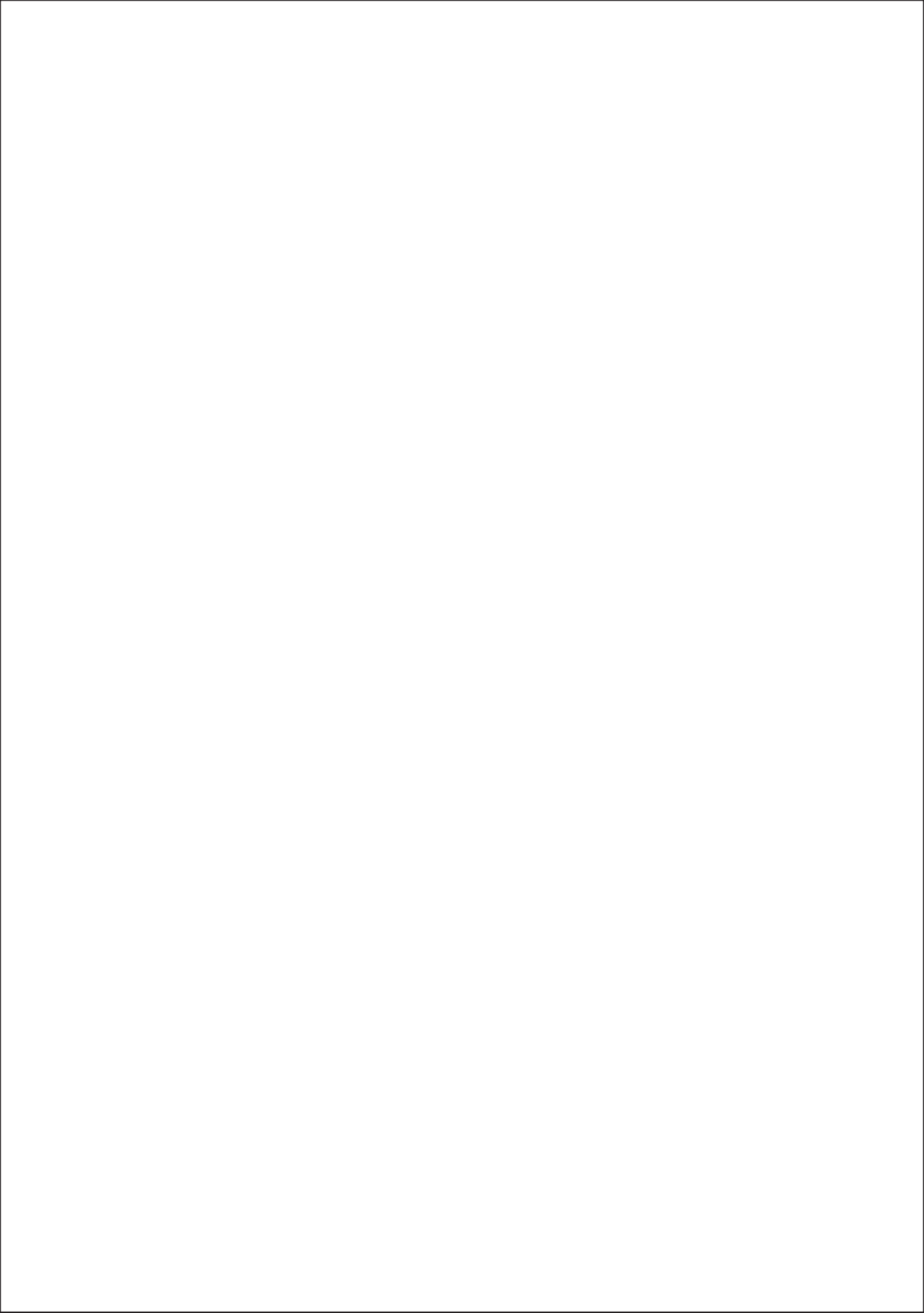
⁴¹ *Ibidem*, p.120.

⁴² Fuente: Corte Constitucional del Ecuador, www.tribunalconstitucional.gov.ec.

⁴³ Según las Reglas de Transición expedidas el 12 de noviembre de 2008, mientras se dicta la ley que regula el funcionamiento de la Corte Constitucional, ésta conocerá “los conflictos de atribuciones y competencias que se produzcan entre funciones del Estado u órganos constitucionales previstos en los Arts. 171, 225 y 251 al 259 de la Constitución”. (Fuente: Corte Constitucional del Ecuador, www.tribunalconstitucional.gov.ec)



**III. LA REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO
COLOMBIANO**



1. El Régimen anterior: una solución de corte judicial que ya había estado asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

1.1 La solución de los conflictos de competencias administrativas en el derecho colombiano ha sido una preocupación constante del legislador, incluso desde antes del surgimiento mismo de la jurisdicción contencioso administrativa. Así, por ejemplo, la Ley 147 de 1888, sobre organización judicial, le asignaba a la Corte Suprema de Justicia de manera privativa y en única instancia, la función de resolver:

“9°. De las cuestiones que se susciten entre dos o más Departamentos sobre competencia de facultades, propiedades o cualquier otro asunto contencioso”.

Por su parte, la Ley 149 de 1888 de régimen político y municipal, establecía un mecanismo al interior de la propia Administración para resolver aquellos conflictos relacionados con la competencia para llevar a cabo una determinada obra pública, cuando ésta involucraba a varias entidades territoriales:

“Artículo 355. Cuando se trate de llevar a efecto una obra que interese a varios Distritos y las autoridades municipales no pudieren ponerse de acuerdo sobre el asunto al ejecutarla, decidirá el punto el Prefecto de la Provincia a que pertenezcan los Distritos. Si pertenecieren a varias Provincias, el Gobernador del Departamento respectivo; si fueren de varios Departamentos, el Gobierno”.

Como se ha visto, esta alternativa de solución de los conflictos de competencia administrativa sin intervención del poder judicial, es adoptada por diversas legislaciones, bajo el entendimiento de que la unidad de la Administración y las relaciones jerárquicas al interior de la misma, son suficientes para definir, en caso de duda, la autoridad encargada de cumplir una determinada función.

Es importante resaltar además que para ese momento, la Ley 149 de 1888 sólo se refería a las funciones consultivas del Consejo de Estado, dentro de las cuales no se contemplaba la solución de los conflictos de competencia administrativa, lo cual sólo viene a suceder cuando se desarrollan sus atribuciones como máximo tribunal de lo contencioso administrativo, de conformidad con la Ley 130 de 1913¹. Esto bien podría responder al hecho de que desde sus inicios y sólo hasta la reforma de la Ley 954 de 2005, la definición de competencias administrativas había sido tradicionalmente regulada como un asunto jurisdiccional (o cuasi-jurisdiccional) y no puramente administrativo, como hoy sucede.

¹ Cabe recordar que la Constitución Política de 1886 dejaba a la ley el desarrollo de una jurisdicción contencioso administrativa especializada al señalar en su artículo 141 que al Consejo de Estado le correspondería “3° Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso -administrativas si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación. En este caso el Consejo tendrá una sección de lo contencioso administrativo con un Fiscal, que serán creados por la ley.” En ese sentido, la Ley 149 de 1888 señalaba que el Consejo de Estado no ejercería funciones de tribunal contencioso-administrativo “mientras no se establezca expresamente esta jurisdicción” (art.109), lo que sólo vendría a ocurrir con ocasión de la Ley 130 de 1913.

1.2 Es entonces la Ley 130 de 1913 “sobre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”², la que le asigna al Tribunal Supremo³ y a los Tribunales Administrativos, la función de resolver los conflictos de competencias administrativas como parte de la misión general de esta jurisdicción especializada de efectuar “la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas...” (art.1).

Así, los literales f y g del artículo 18 le atribuyen al Tribunal Supremo las cuestiones sobre competencias administrativas entre el Estado y los Departamentos o Municipios y entre dos o más Departamentos:

“Art.18. El Tribunal Supremo conoce privativamente en una sola instancia de los asuntos siguientes:

f) De las cuestiones que se susciten entre el Estado y uno o más Departamentos o Municipios sobre competencia de facultades administrativas;

g) De las cuestiones que se susciten entre dos o más Departamentos sobre competencia de facultades administrativas; (...).”

Por su parte, los literales d y f del artículo 38 de la misma Ley 130 de 1913, le encargan a los Tribunales Administrativos Seccionales, la función de resolver los conflictos de competencia entre entidades departamentales y municipales:

“Artículo 38. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen privativamente y en única instancia de los asuntos siguientes:

d) De las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo entre dos o más Municipios situados dentro del territorio de su jurisdicción;

f) De las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo, entre un Departamento, una Intendencia o una Comisaría, situados dentro del territorio de su jurisdicción y un Municipio cualquiera.”

Y, finalmente, cuando se trata de conflictos de competencias administrativas entre Municipios ubicados en diferentes jurisdicciones, la función se asigna a prevención a los Tribunales donde esté ubicado cualquiera de ellos:

“Art.41. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocerán, a prevención, de las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo, entre dos o más Municipios situados en distintos Departamentos, Intendencias o Comisarías, siempre que uno de ellos esté situado dentro de la jurisdicción del Tribunal que aprehende el conocimiento”.

Como se observa, la definición de competencias administrativas quedaba refundida, desde ese momento, dentro de las funciones judiciales asignadas a la jurisdicción

² Diario Oficial Año L del 19 de febrero de 1914.

³ Luego del reestablecimiento del Consejo de Estado con el Acto Legislativo 10 de 1914, la Ley 60 del mismo año señaló que dicha corporación ejercería las funciones que la Constitución y las leyes le atribuían al Tribunal Supremo.

contenciosa administrativa⁴, si bien era objeto de un procedimiento especial, pero del mismo rango, del que se debía seguir para resolver las cuestiones de nulidad, de revisión de actos del Gobierno, de cuentas, de pensiones y recompensas, de impuestos, etc., para cada uno de las cuales se establecía un trámite diferente.

Así, el Título V de esta Ley 130 de 1913 regulaba “los diferentes procedimientos en lo contencioso administrativo”, ocupándose en un capítulo especial del que se debía seguir para resolver lo relativo a “las competencias sobre facultades administrativas entre las entidades políticas”. Éste tenía dos características especiales que desaparecerían posteriormente: por una parte, el uso de *audiencia pública* para recibir los alegatos de las entidades públicas involucradas y, por otra, *la participación del Ministerio Público*. Establecía el artículo 88:

“Capítulo
De las competencias sobre facultades entre entidades políticas

Artículo 88. Los juicios sobre competencia de facultades administrativas entre la Nación y un Departamento, o entre dos o más de éstos, se tramitan así:

- a) La autoridad que insiste deberá remitir inmediatamente lo actuado al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo;
- b) Repartido el asunto, el Magistrado sustanciador señala día y hora para que se verifique la audiencia pública ante el tribunal;
- c) En ella representa a la Nación el Procurador General de la Nación, si aquella está interesada;
- d) Los Departamentos deben hacerse representar por voceros especiales;
- e) Si en el juicio no es parte la Nación, debe oírse siempre al Procurador General en interés de la ley;
- f) Verificada la audiencia o declarada surtida, y presentados los alegatos escritos, vencido el término de los tres días siguientes a la audiencia, dentro de los cuales las partes pueden presentar el resumen de sus alegaciones orales., principia a correr al Magistrado sustanciador, el término que tiene para la presentación del proyecto de sentencia.”

Como se observa, desde esta primera regulación la definición de competencias administrativas ha estado presidida por una regla de inmediatez y brevedad. Es así que esta disposición hablaba de inmediatez en el envío del asunto al Tribunal Supremo, acudía a la audiencia para escuchar las alegaciones y daba solamente tres días para que éstas fueran presentadas por escrito, luego de lo cual debía resolverse el asunto.

1.3 La Ley 167 de 1941 mantiene el carácter jurisdiccional de la regulación de los conflictos de competencias administrativas. En su artículo 33 se anunciaban las funciones del Consejo de Estado como “Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y con jurisdicción en todo el territorio de la República”; y el artículo 34

⁴ Como se observa en el artículo 88 que adelante se transcribe, la Ley 130 de 1913 señalaba que escuchadas las alegaciones de las entidades involucradas, empezaba a correr el término “para la presentación del proyecto de *sentencia*”.

señalaba que le correspondía conocer privativamente y en única instancia, entre otros asuntos,

“5o. De las cuestiones que se susciten entre el Estado y uno o más Departamentos o Municipios, sobre competencia de facultades administrativas, o entre dos o más Departamentos, o entre uno de éstos y una intendencia o Comisaría, por el mismo motivo;”

De igual manera, los Tribunales Administrativos tenían asignada la misma competencia en única instancia respecto de las entidades territoriales⁵.

TASCÓN, quien además de presidente del Consejo de Estado había participado en la elaboración de la nueva ley, señalaba al comentar estos artículos que “es natural que al Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, le corresponda decidir sobre las cuestiones de competencias afirmativas o negativas que puedan suscitarse entre dos o más entidades políticas, así como a la Corte Suprema de Justicia le corresponde decidir las competencias suscitadas en asuntos civiles y criminales”⁶.

En relación con el procedimiento que debía seguirse, la Ley 167 de 1941 lo calificó como un juicio especial⁷; eliminó la audiencia pública y la reemplazó por un traslado de alegaciones escritas de cinco días⁸, aún cuando dejó la posibilidad de que tal audiencia fuera solicitada o decretada oficiosamente por el Consejo de Estado⁹; igualmente mantuvo la participación del Ministerio Público en representación de la Nación y en defensa de la ley¹⁰; y estableció que vencido el término de alegatos se tomaría la decisión a que hubiere lugar¹¹; además, extendió expresamente ese procedimiento a los Tribunales administrativos en la resolución de los conflictos de

⁵ Artículo 52. Los Tribunales Administrativos conocen privativamente y en una sola instancia:

1o. De las cuestiones que se susciten en el campo administrativo, entre dos o más Municipios, situados dentro del territorio de su jurisdicción;

2o.- De las cuestiones que se susciten, en el campo Administrativo, entre un Departamento, una Intendencia o una Comisaría, situados dentro del territorio de su jurisdicción, y un Municipio cualquiera.

Artículo 53. Los Tribunales Administrativos conocen, a prevención y en primera instancia, de las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo, entre dos o más Municipios situados en distintos Departamentos, Intendencias o Comisarías, siempre que uno de ellos esté situado dentro de la jurisdicción del Tribunal que aprehende el conocimiento.

⁶ TASCÓN, Tulio Enrique. Derecho Contencioso Administrativo Colombiano, Comentarios al nuevo código de la materia, Editorial Minerva, Bogotá, 1942, p. 57. Discusión recogida también por Miguel Gonzalez Rodríguez, Derecho contencioso – administrativo colombiano. Publicación de la Sociedad Colombiana de Abogados, Bogotá, 1973, p.217.

⁷ Tenía un epígrafe del siguiente tenor: “TITULO CUARTO. Juicios Especiales. CAPITULO XVI. Competencias. Sección 1ª. Competencias de facultades administrativas entre las entidades políticas.”

⁸ ARTÍCULO 140. Los juicios sobre competencias en materia de facultades administrativas, de las cuales corresponde conocer al Consejo de Estado, según lo dispuesto en el artículo 34, ordinal 5o. de esta Ley, se tramitan así: La autoridad que insiste debe remitir inmediatamente lo actuado al Consejo de Estado. Repartido el asunto, el sustanciador ordenará dar traslado para alegar, por cinco días a cada parte.

⁹ “ARTÍCULO 141. Si alguno de los interesados lo pidiere, o el Consejo lo estimare conveniente, se dispondrá la celebración de audiencia pública y se señalará al efecto día y hora para ello”. El entonces Consejero de Estado Tulio Enrique Tascón, quien participó en la preparación del proyecto de ley, señalaba que en la redacción final de este artículo había existido un error de redacción “consistente en que se puso la conjunción disyuntiva “o” en vez de la copulativa “y”, con lo que aparece el Consejo con la facultad de decretar oficiosamente la celebración de audiencias públicas, lo que es inadmisibles” (Derecho Contencioso Administrativo Colombiano, Comentarios al nuevo código de la materia, Editorial Minerva, Bogotá, 1942, p. 141)

¹⁰ ARTÍCULO 142. En los trámites del negocio, y en la audiencia pública, el Ministerio Público representa a la Nación, si ésta es interesada. Si en el juicio no es parte la Nación, se oirá siempre al Ministerio Público, en interés de la ley. Los Departamentos o Municipios, según los casos, deben hacerse representar por voceros especiales.

¹¹ ARTÍCULO 143. Presentados los alegatos o verificada la audiencia, y presentados o no los resúmenes escritos de la misma, se pronunciará la decisión a que hubiere lugar.

competencia de su resorte¹², lo cual es un vacío que hoy tiene el Código Contencioso Administrativo, que no se refiere de manera concreta al trámite que se sigue en ese nivel territorial.

Refiriéndose a esta regulación, GONZÁLEZ RODRÍGUEZ señalaba que en realidad “no se trata de un juicio en el verdadero sentido de la palabra, sino de una controversia entre entidades administrativas sobre a quién corresponde, en definitiva, tomar decisión sobre una materia o conocer y decidir una reclamación elevada ante ella por un administrado”. Y no es un juicio, continuaba, “porque en estos procesos de competencias no se decide nada sobre el derecho aplicable a un problema o sobre la forma como se debe resolver ese problema o reclamación formulada por un particular”¹³.

1.4 Posteriormente, el Decreto Ley 2733 de 1959, por el cual se reglamenta el derecho de petición y se dictan normas sobre procedimientos administrativos, va a referirse a los conflictos de competencia administrativas, en el sentido de señalar *un plazo* para que aquélla autoridad que se considere incompetente lo remita a quien corresponda:

“Artículo 6o.- El funcionario o agente a quien corresponda resolver una petición, deberá hacerlo en términos definidos, es decir, concediendo o negando lo que se pide, si tal es su sentido, o absolviendo la consulta propuesta, si ello es lo procedente.

Parágrafo.- Si la petición no fuere de la incumbencia directa del funcionario o agente a quien va dirigida, este deberá enviarla, en el término de ocho días contados a partir de su recibo, al agente o funcionario que sea competente, informando de ello al interesado.”

Esta norma, aparentemente simple, es importante en materia de conflictos de competencias administrativas, por cuanto ata por primera vez su definición al derecho constitucional de petición, vinculación ésta sobre la cual se ha venido pronunciando esta Sala, especialmente en aquellos casos en que las entidades retardan indebidamente su tramitación e incluso la ignoran, afectando los derechos de los ciudadanos.

1.5 El Decreto Ley 528 de 1964, por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, traslada por primera vez a la Sala de Consulta y Servicio Civil el conocimiento de los conflictos de competencia administrativa en el orden nacional, al disponer que:

“Artículo 31. Son atribuciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

5o. Decidir las cuestiones que se susciten entre la Nación y uno o más Departamentos o Municipios, entre dos o más Departamentos, o entre uno de éstos y una Intendencia o Comisaría, o entre

¹² ARTÍCULO 144. En los Tribunales se seguirá el mismo procedimiento cuando sea el caso señalado en los ordinales 1o. y 2o. del artículo 52.

El Ministerio Público representa entonces los intereses del Departamento, o se oírán en Interés de la ley, si no fuere parte el Departamento. Las demás entidades interesadas se harán representar por voceros especiales

¹³ GONZALEZ Rodríguez, Miguel. Derecho contencioso – administrativo colombiano. Publicación de la Sociedad Colombiana de Abogados, Bogotá, 1973, p.215.

cualquiera de las entidades citadas y un establecimiento público, o entre dos o más establecimientos o empresas públicas, sobre competencia de facultades administrativas.”

Aun cuando en la siguiente reforma esta competencia volverá a asignarse nuevamente a la sala contenciosa del Consejo de Estado, es importante señalar que el ejercicio actual de la misma por la Sala de Consulta y Servicio Civil no es del todo nuevo y que responde, por tanto, a un modelo que ya había sido intentado con anterioridad. Cabe resaltar también que el artículo citado avanza en su ámbito de aplicación, en el sentido de cobijar no sólo a las entidades territoriales, como sucedía hasta el momento, sino además a las descentralizadas por servicios, conforme al modelo de organización que empezaba a desarrollarse en esa época.

1.6 Con el Decreto 01 de 1984, por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo, los conflictos de competencias administrativas serán regulados tanto desde el punto de vista del trámite que debe dárseles en sede administrativa (siguiendo así la línea del Decreto Ley 2733 de 1959), como del procedimiento a seguir por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos para resolverlos.

Respecto de lo primero, el artículo 33 establece el deber de remisión por parte de la autoridad que recibe una petición si se considera incompetente para tramitarla (esta parte del artículo se encuentra vigente):

“Artículo 33. Funcionario incompetente. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del termino de diez (10) días, a partir de la recepción si obro por escrito; en este ultimo caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito dentro del mismo término al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.”

Por su parte, el artículo 88 regulaba la definición de competencias como una acción contenciosa, bajo dos presupuestos (i) que en esencia la acción resolvía conflictos de competencia *positivos*, esto es, cuando dos autoridades distintas adelantaban procedimientos o producían decisiones tendientes a resolver una misma situación jurídica; y (ii) que la acción podía recaer tanto sobre actos preparatorios como definitivos, respecto de los cuales era factible pedir su suspensión o anulación.

“Artículo 88. Acción de definición de competencias administrativas. Cuando varias autoridades realicen simultáneamente actos preparatorios o definitivos para ejercer funciones iguales respecto de una misma persona o cosa, o funciones diferentes pero que se opongan entre si, cualquier persona que demuestre interés directo o cualquiera de esas mismas autoridades, podrá pedir que se suspendan o anulen los actos producidos y que se defina cual es la autoridad a quien corresponde la decisión, y el alcance de su competencia. En este caso, en la sentencia podrá ejercerse también las facultades previstas en el artículo 170 de este Código.”

Quedaba así un vacío respecto de los conflictos negativos de competencia, lo cual era bastante contradictorio, pues por mucho resultan más comunes que los conflictos positivos -en la práctica inusuales-; además se ahondaba en el carácter judicial de su resolución, no sólo por la necesidad de acudir a la jurisdicción, sino por el hecho de

que debía utilizarse “una acción” para obtener tanto la anulación o suspensión de los actos producidos, como la definición de la autoridad a la que correspondía tomar la decisión.

Adicionalmente, el Decreto 01 de 1984 deroga expresamente el artículo 31 del Decreto Ley 528 de 1964 que le atribuía a la Sala de Consulta y Servicio Civil la resolución de estos conflictos en el orden nacional, y se le asigna nuevamente a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁴.

En todo caso, los Tribunales Administrativos conservaron, como hasta hoy lo hacen, el conocimiento de los conflictos de competencias administrativas en los que estaban involucradas entidades territoriales comprendidas en su respectiva jurisdicción¹⁵. Por último, el Decreto 01 de 1984 eliminó el procedimiento especial que para resolver estos asuntos estaba previsto en la Ley 167 de 1941, lo que significaba entonces su remisión al procedimiento judicial ordinario¹⁶.

1.7 Posteriormente, el Decreto 2309 de 1989 modificó el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo sobre la acción de definición de competencias administrativas, que respecto de su versión original presenta 3 cambios esenciales: (i) por una parte, regula tanto conflictos positivos como negativos de competencia; (ii) de otro lado, elimina lo referente a la posibilidad de obtener por esta vía la anulación o suspensión de actos definitivos (debe tratarse de actuaciones en curso y no finalizadas); y (iii) establece un procedimiento simplificado para su resolución, que permite sustraerlo de las etapas propias del procedimiento ordinario:

"Artículo 88. ACCIÓN DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS. Los conflictos de competencias administrativas se promoverán de oficio o a solicitud de parte.

La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si ésta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al Tribunal correspondiente o al Consejo de Estado.

Recibido el expediente y efectuado el reparto, el Consejero Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el término de traslado, la Sala Plena debe resolver dentro de los diez (10) días.

Si ambas entidades se consideran competentes, remitirán la actuación al correspondiente Tribunal o al Consejo de Estado y el conflicto será dirimido por el procedimiento prescrito en el inciso anterior".

¹⁴ Artículo 128. La única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 15. De los de definición de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualquiera de éstas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal Administrativo."

¹⁵ Artículo 131. La única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: 11. De los de definición de competencias administrativas entre entidades territoriales y descentralizadas del orden departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.

¹⁶ Se estableció un procedimiento especial pero referido a los conflictos de competencia entre Tribunales y con la jurisdicción civil.

En comparación con los procedimientos especiales que originalmente establecieron las Leyes 130 de 1913 y 167 de 1941, esta norma reduce a tres (3) días el término de alegatos, elimina definitivamente la posibilidad de audiencia de alegaciones y no prevé ya la participación del Ministerio Público. De otro lado, la competencia para resolver estos conflictos queda radicada directamente en *la Sala Plena del Consejo de Estado* para asuntos de carácter nacional¹⁷. Y además, lo que en su momento era regulado como un “procedimiento especial”, al lado de otros como el de nulidad, electoral, de impuestos, etc., queda reducido a un trámite que si bien se debe surtir en la jurisdicción contenciosa, no responde en estricto sentido a los perfiles propios de una acción judicial, orientación ésta que va a concretarse en la reforma de la Ley 954 de 2005 que pasa a analizarse.

2 El régimen actual de la Ley 954 de 2005: la definición de competencias administrativas como una etapa de la actuación administrativa.

2.1 Los antecedentes de la Ley 954 de 2005

La Ley 954 de 2005 se inserta en la política del Estado de descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia, como se enunciaba en el epígrafe del proyecto de ley 194 de 2004 del Senado que le dio origen¹⁸. En la exposición de motivos¹⁹, se dejó constancia de la congestión que afrontaba el Consejo de Estado, especialmente en las Salas Plenas y Contenciosas por la cantidad de asuntos sometidos a ellas:

“El proyecto de ley que se presenta a la consideración del honorable Congreso de la República tiene el propósito fundamental de descongestionar tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como las diferentes Secciones que la integran, todas las cuales viven una verdadera situación de emergencia, pues las medidas establecidas en la Ley 446 de 1998 y, en especial, la creación de los juzgados administrativos, no han podido ponerse en funcionamiento por falta de recursos presupuestales suficientes para atender esos nuevos gastos, por lo cual, tal como se demuestra en recientes estudios y análisis estadísticos sobre la congestión en el Consejo de Estado, el volumen de asuntos que se han venido represando en la Sala Plena Contenciosa y en las secciones, exigen la adopción de medidas de urgencia que faciliten la toma de decisiones en forma oportuna y eficaz (...)

Este proyecto tiene la virtud de facilitar la descongestión del Consejo de Estado, aplicando criterios ya definidos por el legislador, sin que se genere ningún costo adicional en su funcionamiento, pues es de todos conocida la difícil situación económica y fiscal del país que impediría la adopción de medidas que impliquen un mayor costo”.

¹⁷ En concordancia, la Ley 446 de 1998 al modificar los artículos 97 y 128 del C.C.A., radicó en cabeza de la Sala Plena del Consejo de Estado, lo relativo a los asuntos de definición de competencias administrativas y lo sustrajo de las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

¹⁸ Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2004: “PROYECTO DE LEY 194 DE 2004 SENADO”. Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.

¹⁹ Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2004.

Para la solución de este problema de congestión de la Sala Plena, se prevé entonces la redistribución de algunas de sus competencias, entre otras, en la Sala de Consulta y Servicio Civil:

“Actualmente figuran enlistados 1.179 recursos extraordinarios de súplica, interpuestos contra los fallos proferidos por las cinco secciones que integran la Sala, aparte de las solicitudes de pérdida de investidura de congresistas, impedimentos de magistrados de los Tribunales Administrativos, recursos extraordinarios de revisión, conflictos de competencias entre los tribunales administrativos, conflictos de competencias entre autoridades que ejercen funciones administrativas, y asuntos que, por importancia jurídica, remiten las secciones, todo lo cual implica que la resolución de los recursos existentes, de seguir la situación como hasta ahora, demorará varios años (...).

Por ello, en este proyecto se proponen fórmulas como la eliminación del recurso extraordinario de súplica -cuya ineficacia práctica está ampliamente demostrada y, en cambio, ha servido para crear una grave congestión en la Sala-; el traslado de competencias, en ocasiones, a la Sala de Consulta y Servicio Civil, y en otras, a las diferentes Secciones; y la integración de Salas Especiales Transitorias, dentro de la Sala Plena, encargadas de decidir los recursos existentes. Estas alternativas son descritas a continuación.”

En concreto, sobre la definición de los conflictos de competencias administrativas se indicó en la misma exposición de motivos:

“Conflictos de Competencias Administrativas

La solución del conflicto de competencias administrativas, sea positivo o negativo, no comporta una decisión de carácter judicial y, por lo mismo, no resulta razonable ni conveniente que para resolverlo se haga necesario interponer una "acción" y promover un "juicio", tal como lo regula el artículo 88 del C.C.A., cuyo trámite retrasa la definición administrativa del asunto. En la actualidad estos conflictos son de competencia exclusiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, se plantea el traslado de tal competencia, típicamente administrativa, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, cuya función constitucional y legal -arts. 237 de la C.N. y 38 de la Ley 270 de 1996- es la de servir de cuerpo supremo consultivo del Gobierno en materias de administración, así como el ejercicio de aquellas otras atribuciones que le asignen la Constitución y la ley.

Esta y las otras medidas que en este proyecto se proponen, contribuyen a descongestionar la Sala Contencioso Administrativa de esta Corporación y, por ende, las labores que desempeñan las diferentes secciones de la misma.

Como consecuencia natural, debe derogarse en su integridad el artículo 88 del C.C.A.”

Claramente, para el legislador era evidente que (i) los conflictos de competencias administrativas no comportan un asunto de tipo judicial, sino administrativo; y (ii) por lo mismo, no requiere de una acción judicial, ni de un procedimiento de ese tipo, sino la articulación de una respuesta ágil y eficaz del ordenamiento jurídico, en el ámbito propio de la función administrativa.

Estas mismas consideraciones serían reiteradas en la Ponencia para Primer Debate, tanto en el Senado²⁰ como en la Cámara de Representantes²¹. En esta última se dijo:

²⁰ Gaceta del Congreso 129 del 14 de abril de 2004.

²¹ Gaceta del Congreso 171 del 4 de noviembre de 2004.

“Artículo 3º. El artículo reglamenta el procedimiento para la solución de conflictos de competencia entre autoridades administrativas que actualmente corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el sentido de atribuírselo a la Sala de Consulta y Servicio Civil por tratarse de asuntos que no son de naturaleza jurisdiccional.

Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas no son asuntos de carácter judicial sino administrativo y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratara de una acción jurisdiccional, llamada "Acción de definición de competencias", los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha "acción" debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional.²²”

2.2 La regulación actual con la reforma de la Ley 954 de 2005

La Ley 954 de 2005²³ da entonces un giro importante en el tratamiento de los conflictos de competencias administrativas. Por una parte, derogó el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo, con lo que perdió definitivamente su denominación de acción, que según ha quedado esbozado, era una impropiedad por la naturaleza misma de estos conflictos, los cuales no se relacionan con el fondo del asunto, sino únicamente con la autoridad competente para resolverlo. De otro lado, su trámite quedó regulado íntegramente en la primera parte del Código relativo a las *actuaciones administrativas* (mediante la adición de un párrafo al artículo 33 del Decreto 01 de 1984), lo que fortaleció aquella vinculación con *el procedimiento administrativo y derecho constitucional de petición*, iniciada con el Decreto Ley 2733 de 1959. Y, además, en lo relativo a los conflictos de competencia del orden nacional²⁴, devolvió la función a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, tal como ya se había dado en vigencia del Decreto Ley 528 de 1964.

Así, el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, que contiene una regulación integral de la materia, quedó finalmente de la siguiente manera (el párrafo es la parte adicionada por la Ley 954 de 2005):

"Artículo 33. **Funcionario incompetente.** Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si este actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obro por escrito; en este último caso el

²² Más adelante se señaló: “Pues bien, mediante el proyecto de ley se propone muy acertadamente, en nuestro concepto, que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conozca de estos conflictos de competencias entre entes administrativos, sin que sea necesario recordar que de conformidad con los artículos 237 de la Constitución Política y 38 de la Ley 270 de 1996, esta Sala, además de cumplir las disposiciones que le señalen *“la Constitución y la ley”*, tiene como función principal la de servir de cuerpo supremo consultivo del Gobierno en materias administrativas”

²³ Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.

²⁴ La Ley 954 de 2005 no modificó las competencias de los Tribunales Administrativos en materia de conflictos de competencias administrativas de las entidades territoriales (Art.1 de la Ley 954 de 2005, en concordancia con el artículo 131 del C.C.A., modificado por el artículo 39 de la Ley 446 de 1998).

funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito dentro del mismo término al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.

Parágrafo. *Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.*

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: "Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes".

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso Administrativo (Decreto número 01 de 1984)."

Como se observa, respecto al trámite del conflicto, el mismo se mantuvo en esencia sin mayores modificaciones: sirve para resolver los conflictos tanto positivos como negativos de competencia; se inicia de oficio o a solicitud de la persona interesada; establece un traslado de tres días para alegaciones; y se prevé una resolución casi inmediata, en un lapso no mayor de 20 días. Como se verá más adelante en las tablas y gráficas que se incluyen en este informe, en lo que a la Sala de Consulta y Servicio Civil se refiere, este término ha sido suficiente y ha permitido, por tanto, una solución rápida y eficaz de los conflictos de competencias administrativas.

Es importante tener en cuenta que *los interesados* y no sólo las entidades involucradas están facultados para presentar argumentaciones sobre la competencia de una u otra entidad para decidir, con lo que cobra importancia el que aquellos sean informados oportunamente sobre el planteamiento del conflicto y la remisión del asunto al Consejo de Estado o a los tribunales, a efectos de que puedan, si lo desean, hacer uso de ese derecho.

Además, al tratarse de controversias entre “entidades”, se tiene que los conflictos de competencias dentro de una misma entidad (entre sus funcionarios), deben ser resueltos al interior de éstas; en tales casos no se extienden los plazos para decidir, ni se activa el procedimiento de solución ante la Sala de Consulta y Servicio Civil o los Tribunales Administrativos.

En síntesis, el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo consagra los siguientes *deberes*:

- Para la entidad que recibe la petición:

- (i) el deber de estudiar, tan pronto se inicia la actuación y de manera seria y razonada, su competencia para tramitarla;
- (ii) informar al peticionario su falta de competencia, inmediatamente si se trata de una solicitud verbal, o en un lapso máximo de 10 días si es escrita;
- (iii) el deber de remitir en el mismo plazo la actuación administrativa al funcionario competente;

Lo anterior implica que el análisis de competencia, debe hacerse *ab initio* de la actuación administrativa, con el fin de cumplir dicho plazo y evitar, desgastes administrativos, posteriores interrupciones y pérdidas de tiempo para los ciudadanos.

- Para la entidad que recibe una actuación de otra entidad que se considera incompetente:
 - (i) el deber de revisar de inmediato su competencia y generar el respectivo conflicto si también se considera incompetente;
 - (ii) en este último evento, el deber de remitir el asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil o a los Tribunales (según se trate de un asunto nacional o territorial), de manera inmediata;
 - (iii) el deber de informar al interesado sobre la generación del conflicto y su remisión al Consejo de Estado o al Tribunal, según corresponda.
- Para la Sala de Consulta y Servicio Civil y los Tribunales:
 - (i) el deber de resolver dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del plazo para recibir alegaciones o consideraciones.

De otro lado, el referido artículo 33 del C.C.A establece los siguientes *derechos*, casi todos ellos en cabeza del peticionario:

- (i) el de provocar el conflicto a fin de que se defina la autoridad competente para resolver la actuación²⁵
- (ii) el de ser informado en caso de falta de competencia de la entidad receptora de la petición;
- (iii) el de ser informado de la remisión del expediente a otra entidad o a la jurisdicción contenciosa, según el caso;
- (iv) el de que se cumplan los plazos establecidos en la ley para la resolución del conflicto de competencias;
- (v) el de presentar alegaciones o consideraciones ante la Sala de Consulta y Servicio Civil o los Tribunales Administrativos, según el caso

²⁵ Al respecto puede verse conflicto de competencias administrativas entre FONPRECOM y Fondo de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A. Expediente 01030600020090003000, M.P. Gustavo Aponte Santos.

(facultad ésta que también tienen las entidades involucradas en el conflicto).

3. Los conflictos de competencias en el proyecto de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el proyecto de ley para la reforma del Código Contencioso Administrativo presentado por el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República²⁶, el conflicto de competencias administrativas quedaría regulado en dos artículos, así:

“ARTÍCULO 20. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si éste actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir de la recepción de la petición por la autoridad competente”.

“ARTÍCULO 39. Conflictos de competencias administrativas. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional, o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el cual éstos podrán presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala o el Tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.”

Como se observa, se mantienen los elementos estructurales de la regulación actual, en cuanto a los deberes que surgen para las entidades que niegan o reclaman una competencia administrativa, así como respecto de la brevedad de los plazos para la solución de los conflictos.

Se incluye expresamente en el artículo 39 a los Tribunales Administrativos, quienes tienen a su cargo la resolución de conflictos de competencias administrativas en el orden territorial y se aclara también que cuando el conflicto se presenta entre entidades

²⁶ En desarrollo del Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, por el cual se crea la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

ubicadas en la jurisdicción de diferentes tribunales, su conocimiento será de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Como resultado de este estudio, la Sala recomendará también tener en cuenta algunas previsiones que se encuentran en otros ordenamientos y que podrían mejorar nuestra regulación actual:

- *Conservación del procedimiento*: el órgano que en definitiva resulte competente para conocer el asunto, debe continuar el procedimiento en el estado en que lo haya recibido y mantener todo lo actuado, salvo que ello no sea jurídicamente posible. Con esta regla de conservación, se evitaría que el interesado perdiera las gestiones adelantadas antes de plantearse el conflicto, como a menudo se observa en materia pensional.

- *Posibilidad de adoptar medidas cautelares*: el órgano que declina su competencia podría adoptar medidas preventivas y provisionales para evitar daños graves o irreparables a la Administración o a los particulares, mientras se resuelve el conflicto. Esto podría ser de utilidad en materia ambiental o pensional, por ejemplo.

- *Sanciones por conflictos de competencia promovidos sin sustento o con desconocimiento de los plazos y obligaciones establecidos en la ley*. Como se señaló, una parte importante de los asuntos remitidos a la Sala, terminan con decisión inhibitoria por falta de análisis y diligencia de la entidad que provoca el conflicto y en muchos otros se evidencian demoras injustificadas en la tramitación del conflicto.

4. Doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre los conflictos de competencias administrativas.

4.1 La naturaleza administrativa del trámite de los conflictos de competencias administrativas. Características.

La Sala ha tenido oportunidad de referirse a la naturaleza administrativa -no judicial- del procedimiento establecido en la Ley 954 de 2005 para la solución de los conflictos de competencias administrativas. Al respecto ha señalado:

“2. NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. MARCO NORMATIVO.

El libro segundo del Código Contencioso Administrativo relacionado con el control jurisdiccional de la actividad administrativa, consagraba en el artículo 88 una acción especial denominada “acción de definición de competencias administrativas”. Por esta vía judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado definía un desacuerdo en torno al ejercicio de competencias administrativas entre entidades del orden nacional:

(...)

La Ley 954 de 2005, derogó expresamente el artículo 88 del C.C.A. y en su lugar adicionó el artículo 33 en la parte relativa a los procedimientos administrativos trasladando la atribución para dirimir los conflictos de competencias **negativos y positivos** que se presenten, en cuanto a competencias administrativas, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (...).

En los antecedentes de la ley 954 de 2005, señalaba el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 003 de 2004 Cámara, 194 de 2004 Senado lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas **no son asuntos de carácter judicial sino administrativo** y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratara de una acción jurisdiccional, llamada "Acción de definición de competencias", los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha "acción" **debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo**, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional”²⁷. (Resalta la Sala)”.

Es evidente, entonces, que el legislador, dentro de su capacidad de configuración legislativa, mediante la ley 954 de 2005, confirió a la Sala de Consulta del Consejo de Estado, esta competencia de carácter administrativo por las razones analizadas en los debates del Congreso, teniendo respaldo constitucional expreso en el inciso segundo del artículo 236 C.P:

Artículo 236. El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.

El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna.”²⁸ (negrilla original)

Con base en lo anterior, se ha indicado que la resolución de los conflictos de competencia no se enmarca en la clásica función consultiva de la Sala, sino que constituye una atribución diferente y autónoma:

“Así las cosas, para la Sala es claro que cuando el legislador atribuyó esta competencia no la enmarcó dentro de la función consultiva, puesto que dicha función tiene su regulación propia tanto en la Constitución como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y se ejerce de manera exclusiva y excluyente para responder las consultas que realice el Gobierno Nacional²⁹; es

²⁷ Tomado de la Gaceta del Congreso No 671 de 2004. Ver también Gaceta 129 de 2004 y Gaceta 49 de 2005.

²⁸ En decisión del 26 de noviembre de 2008, al resolver un conflicto de competencias administrativas entre el INCODER y la UNAT, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00064-00. Puede verse también conflicto de competencias administrativas entre CORMACARENA y CORPORINOQUILA, Expediente 11001-03-06-000-2008-00028-00, M.P. William Zambrano Cetina: “De otro lado, hay que recordar que en la exposición de motivos de la Ley 954 de 2005 se señaló con claridad que la atribución hecha a esta Sala no tiene naturaleza jurisdiccional, pues solamente tiene por objeto el establecimiento de un mecanismo para evitar que la discusión sobre la *competencia para decidir* sobre una determinada actuación administrativa, pueda obstaculizar el ejercicio adecuado de la Administración y la atención de los derechos de los administrados(...)”.

²⁹ **Artículo 38. DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL.** La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: 1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional (...).

decir, el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos. Esta función es diametralmente distinta a la de solucionar conflictos sobre competencias administrativas, procedimiento que puede ser iniciado por cualquier entidad administrativa y aún por particulares³⁰.

Se ha concluido así³¹, que este cambio de regulación en materia de conflictos de competencias administrativas trae las siguientes implicaciones:

- La derogatoria del artículo 88, que eliminó de plano la definición de competencias administrativas como una “acción judicial”, la cual culminaba con un pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que hacía tránsito a cosa juzgada.
- Su adición en el artículo 33 del libro primero la insertó en el contexto propio de las “actuaciones administrativas”.
- Se trasladó la definición del asunto de un órgano con atribuciones jurisdiccionales, como lo es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a otro que no las tiene, esto es la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, pero que en todo caso detenta las condiciones de autonomía e independencia propias de la rama judicial.
- La decisión proferida por la Sala al resolver un conflicto de competencias administrativas es definitiva y carece de recursos³².
- En todo caso, esta atribución se ejerce sin perjuicio del control judicial que posteriormente corresponda a la jurisdicción contenciosa sobre la legalidad del acto administrativo.

En concordancia con lo anterior, en un caso posterior se indicó que la decisión de declararse incompetente para resolver una actuación administrativa constituye apenas *un acto de trámite* dentro de la actuación administrativa, que sirve para activar los mecanismos previstos en la ley para identificar a la entidad competente “y que por lo mismo no tiene la virtualidad de cambiar la posición jurídica del administrado en relación con el derecho que reclama ante la Administración (...)”³³.

³⁰ Decisión del 26 de noviembre de 2008, conflicto de competencias administrativas entre el INCODER y la UNAT, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00064-00.

³¹ *Ibidem*.

³² Aclaración de voto del Magistrado William Zambrano Cetina, en el sentido que, si al resolver un conflicto de competencias se cometiera un yerro evidente que afectara abiertamente la legalidad del procedimiento administrativo por la falta de competencia de la entidad a la cual se le asignó el asunto, la decisión de la Sala debe poder revisarse para garantizar el derecho de los ciudadanos a un debido proceso administrativo.

³³ Decisión del 22 de mayo de 2008, M.P. William Zambrano Cetina. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00036-00.

4.2 Requisitos generales para que se pueda plantear un conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha referido a los requerimientos generales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas de conocimiento de la Sala, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4º de la ley 954 de 2005, que adicionó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, como ya se ha mencionado.

En su decisión del 4 de octubre de 2006³⁴ se sistematizaron esos requisitos generales, así:

4.2.1 Deben existir al menos dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.

Al respecto se ha indicado que “condición indispensable para que surja un conflicto de competencia de los atribuidos a esta Sala, ya sea positivo o negativo, es la existencia de varias entidades que se manifiestan expresamente sobre su competencia para conocer el asunto.”³⁵ Así, no existe conflicto cuando una entidad asume competencia para conocer un asunto y ninguna otra discute esa circunstancia³⁶.

En ese sentido, debe existir un pronunciamiento expreso por parte de las entidades que se disputan la competencia o incompetencia en relación con ese aspecto, de forma que “no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quien debe asumir la carga para conocer el trámite.”³⁷

³⁴ M.P. Gustavo Aponte Santos, conflicto de competencias surgido entre la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y el Municipio de Medellín. Exp. 11001-03-06-000-2006-00102-00.

³⁵ Ver también, por ejemplo, auto del 18 de mayo de 2006. Radicación No.: 110010306000200600051 00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Un caso más reciente en el expediente 11001030600020090003200, decisión del 18 de junio de 2009, M.P. William Zambrano Cetina.

³⁶ Decisión del 24 de agosto de 2006, M.P. Gustavo Aponte Santos. Exp. 11001-03-06-000-2006-00088-00. Se estudiaba el caso de un ciudadano que había presentado la misma queja ante dos Superintendencias y solicitaba la definición del asunto. Sin embargo la Sala encontró que una de esas Superintendencias había iniciado la actuación y la otra se había abstenido de hacerlo, por lo que concluyó que no había conflicto alguno de competencias.

³⁷ Decisión del 4 de junio de 2009, M.P. William Zambrano Cetina. Expediente 110010306000200900029 00. Conflicto de competencias administrativas entre la Asamblea Departamental del Atlántico y el Congreso de la República. En un asunto anterior se indicó: “En el presente caso, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga plantea la existencia de un conflicto de competencias entre ella y la Corporación Autónoma Regional de Santander para tramitar las diligencias relacionadas con el otorgamiento de una licencia ambiental a una sociedad que requiere realizar actividades en municipios ubicados en jurisdicción de una y otra entidad. Sin embargo, observa la Sala que lo que se presenta es la duda por parte de la entidad solicitante respecto a su competencia para avocar el conocimiento de dicho trámite, pues de acuerdo a la documentación allegada al expediente, no existe en relación con el mismo manifestación alguna por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander, siendo esa manifestación un requisito necesario de configuración del conflicto. En consecuencia, la Sala resolverá declarar improcedente la solicitud por no existir un conflicto de competencias administrativas.” (Expediente 110010306000200600075 00, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, Decisión del 3 de agosto de 2006).

Además, se ha precisado que el conflicto de competencias se traba entre entidades, no entre funcionarios o dependencias de una misma entidad³⁸. Por tanto, los conflictos intra-orgánicos deben ser resueltos al interior de las propias entidades.

4.2.2 Que al menos uno de los organismos o entidades pertenezcan al orden nacional. En el orden territorial la competencia continúa en los Tribunales Administrativos.

Si bien el artículo 4° de la ley 954 de 2005 señaló el ámbito de competencia de la Sala de manera general, en todo caso el artículo 1° de la misma ley mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en esta materia³⁹.

Por ello, los Tribunales Administrativos siguen conociendo en única instancia y de manera privativa sobre los conflictos de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción:

“Conforme a las normas citadas, corresponde a los Tribunales Administrativos, conocer y definir los conflictos de competencias que se presenten entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualquiera de ellas, siempre que estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción; por lo que a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le corresponde la definición de los conflictos de competencias administrativas que no sean del conocimiento de los primeros”⁴⁰.

Así por ejemplo, la Sala se ha declarado inhibida para conocer conflictos de competencias entre contralorías departamentales y municipales:

“Así, de la normatividad expuesta, encuentra la Sala, que **no** es de su competencia conocer de la presente actuación por tratarse de un presunto conflicto de competencias entre dos entidades administrativas territoriales, una del orden **departamental** y otra del orden **municipal**, como lo son la Contraloría General de Antioquia y la Contraloría General de Medellín, respectivamente”⁴¹ (negrillas originales).

³⁸ Ver, entre otros, Auto del 16 de marzo de 2006. Radicación No 11001030600020060000300. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Radicación. Auto del 23 de marzo 2006.- Radicación No. 110010306000200600005 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

³⁹ “Artículo 1°. Readecuación temporal de competencias previstas en la ley 446 de 1998. El párrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998, quedará así: (...) Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40”.

⁴⁰ Decisión del 11 de diciembre de 2007. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, Expediente 11001030600020070009500. Conflicto negativo de competencias administrativas entre la Secretaria de Salud Municipal de Armenia y la Comisaría Segunda de Familia de Armenia.

⁴¹ Decisión del 4 de septiembre de 2008. M.P. Gustavo Aponte Santos. Exp. 11001-03-06-000-2008-00067-00.

En consecuencia, a la Sala de Consulta solamente le corresponden los conflictos que se presenten entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional⁴², o entre una de éstas y otra del orden territorial, o si las entidades territoriales no se encuentran ubicadas en la jurisdicción de un solo tribunal⁴³.

4.2.3 *El conflicto debe tener naturaleza administrativa.*

El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre *asuntos o competencias administrativas*, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos⁴⁴.

De esta forma, no corresponde a la Sala definir conflictos de competencias entre Tribunales Administrativos⁴⁵ o la competencia judicial para investigar un delito⁴⁶.

De otro lado, no importa la naturaleza de las entidades en conflicto, “lo fundamental es que el mismo ocurra con ocasión o por motivo del ejercicio de funciones administrativas”⁴⁷.

Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha aclarado que el conflicto de competencias puede surgir incluso entre una entidad pública y *una persona de derecho privado que tenga asignado el cumplimiento de una función administrativa*, como sucede en materia pensional con los fondos privados de pensiones⁴⁸, o en asuntos urbanísticos con los curadores urbanos⁴⁹.

Ahora, con ocasión de un conflicto de competencias entre dos autoridades administrativas, una de las cuales sin embargo ejercía una función judicial (por

⁴² Ver además, Auto del 21 de julio de 2005.-. Radicación No 11001-03-6-000-2005-00004-00. M.P. Gustavo Aponte Santos. Auto del 20 de febrero de 2006. Radicación No 110010306000200600001 00. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 27 de abril de 2006. Radicación No. 11001030600020060004100 M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Auto del 4 de mayo de 2006 Radicación No 110010306000200600042 00. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁴³ Decisión del 13 de junio de 2007, M.P Flavio Augusto Rodríguez Arce, Expediente 110010306000200700037 00.

⁴⁴ Ver también Auto del 23 de febrero 2006. Radicación No. 110010315000200100755 00. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 28 de junio de 2006.- Radicación No. 11001-03-06-000-2006-00065-00. M.P. Gustavo Aponte Santos.

⁴⁵ Decisión del 20 de noviembre de 2008, exp.s/n.

⁴⁶ Decisión del 29 de octubre de 2008, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, Expediente 110010306000200800075 00

⁴⁷ Decisión del 22 de junio de 2006. M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Exp. 11001030600020060005900: “La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para conocer de los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre autoridades administrativas entre sí; o entre una autoridad administrativa y otra de distinta naturaleza; o entre dos autoridades que no sean de naturaleza administrativa, siempre y cuando se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa.”

⁴⁸ Decisión del 2 de julio de 2009, M.P. Gustavo Aponte Santos. Conflicto de competencias administrativas entre FONPRECOM y Fondo de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A. Expediente 1001030600020090003000.

⁴⁹ También puede verse decisión del 12 de octubre de 2006, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, exp. 110010306000200600111 00.

razón de un trámite concordatario), la Sala señaló que ese supuesto caía también en el ámbito de sus funciones⁵⁰.

4.2.4 El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales.

El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas contenido en el Código Contencioso Administrativo, se instituyó para resolver casos concretos y no para absolver consultas de carácter general⁵¹ o casos abstractos o hipotéticos. En conclusión debe estar individualizada la actuación respecto de la cual se produce la controversia⁵².

4.3 Las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental -SINA- se sujetan a la Ley 99 de 1993 en la definición de los conflictos de competencias que surjan entre ellas.

En varias de sus decisiones, la Sala ha señalado que cuando se trata de conflictos de competencias administrativas entre entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, la autoridad competente para resolverlas es el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, que dispone:

“Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente 31. Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente⁵³.”

La Sala ha señalado que esta norma especial no fue derogada por la Ley 954 de 2005, de forma que la misma desplaza a la Sala en el conocimiento de los respectivos conflictos de competencia:

“Es importante aclarar que es criterio de la Sala que la ley 954 de 2005 no derogó expresa ni tácitamente la disposición transcrita de la ley 99 de 1993, porque en ella se consagra una competencia específica que guarda relación y coherencia con la finalidad de los “sistemas

⁵⁰ Decisión del 22 de junio de 2006. M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Exp. 11001030600020060005900. Esta decisión cambia la doctrina de la Sala contenida en Decisión del 23 de febrero de 2006. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Exp. 110010315000200100755 00.

⁵¹ Decisiones del 23 de julio de 2009. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, exp. 110010306000200900037 00 y del 14 de mayo de 2007, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 11001030600020070003200.

⁵² Ver, entre otros, Auto del 23 de agosto de 2005. Radicación No. 11001030600020050000800. M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 26 de enero de 2006.-Expediente No. 11001-03-06-000-2005-00016-00. M.P. Gustavo Aponte Santos. Auto del 31 de agosto de 2005. Radicación No. 11001031500020050039800. M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

⁵³ Reglamentado por el Decreto 1220 de 2005, que en su artículo 11 fija una competencia específica, también en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente para resolver la “colisión o concurrencia de competencias” sobre el proyecto, obra o actividad objeto de licencias ambientales.

administrativos”, que expresan una forma de organización de la Administración que busca hacer efectivo el deber constitucional que tienen las autoridades administrativas, de “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”⁵⁴.

En igual sentido, decisión del 4 de octubre de 2006⁵⁵, en la que además se exhortó a las autoridades ambientales para que sujetaran sus conflictos de competencias administrativas a lo previsto en la Ley 99 de 1993:

“La Sala advierte que la ley 954 de 2005, **no derogó** expresa ni tácitamente las atribuciones asignadas por la ley 99 al Ministerio de Ambiente para resolver las discrepancias entre entidades del SINA, conforme al procedimiento allí previsto. Por tanto, es importante aclarar que la Sala no comparte la posición del Viceministerio de Ambiente⁵⁶ que considera derogado el numeral 31 del artículo 5 de la ley 99 de 1993, el cual asigna al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial competencia para dirimir los conflictos y discrepancias que se presentan entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA (...)

Así las cosas, aprovecha la Sala, para exhortar a las autoridades ambientales a ejercer sus atribuciones para resolver las discrepancias administrativas contemplada en las normas citadas, atendiendo de esta forma, a los principios rectores de la función administrativa (Art. 209 C.N) que imponen exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos, sin que estos puedan declinar de forma transitoria o singular esas obligaciones.” (negrilla original)

Pueden verse también los conflictos de competencia entre la Alcaldía de Envigado como delegataria de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y el Municipio del Retiro⁵⁷; y entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca⁵⁸.

4.4 Por regla general no puede plantearse un conflicto de competencias administrativas cuando la actuación administrativa ya ha finalizado y se ha expedido un acto administrativo que define la actuación.

La Sala ha señalado que si lo que se discute es la legalidad por razones de competencia de un acto administrativo ya expedido, lo que procede es el ejercicio de la acción de nulidad y no la tramitación de un conflicto de competencias administrativas. El procedimiento de definición de competencias administrativas no es la vía legal idónea para corregir eventuales yerros de competencia en un acto administrativo que se encuentra en firme, ni mucho menos puede utilizarse para anularlo o invalidarlo⁵⁹.

En este sentido, la intervención de la Sala de Consulta y Servicio Civil es previa a la expedición de los actos administrativos, pues su objeto es definir la autoridad

⁵⁴ Abril 10 de 2008, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, Expediente 110010306000200800015 00, conflicto de competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE, y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.

⁵⁵ M.P. Gustavo Aponte Santos, exp. 11001-03-06-000-2006-00102-00.

⁵⁶ Ver concretamente Circular 2000-2-44595 expedida el 19 de mayo de 2006 por el Viceministro de Ambiente, dirigida a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las Autoridades Ambientales de los Centros Urbanos.

⁵⁷ Decisión del 19 de octubre de 2006, exp. 110010306000200600101 00, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

⁵⁸ Decisión del 4 de octubre de 2006, exp. 110010306000200600096 00, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁵⁹ Decisión del 4 de septiembre de 2008, M.P. Gustavo Aponte Santos, exp. 11001030600020080006100.

competente para adelantar una determinada “actuación administrativa” (Título I del C.C.A.).

Así por ejemplo, en conflicto de competencias administrativas entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia Nacional de Puertos y Transportes, se señaló⁶⁰:

“En el caso materia de estudio, la Sala encuentra que el conflicto debió suscitarse al momento en que la Superintendencia de Puertos y Transportes abrió la investigación administrativa y no dejar que la misma concluyera para hacerlo, pues valga anotar que el conflicto de competencias no tiene la virtualidad de infirmar los actos proferidos dentro de una actuación administrativa, toda vez que el mismo está instituido, precisamente, para definir la entidad a la cual corresponde asumir el conocimiento de la actuación”.

En igual sentido, conflicto de competencias administrativas del 2 de diciembre de 2005 entre la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla DAMAB⁶¹, donde se indicó:

“Hay conflicto de competencias administrativas cuando dos entidades manifiestan en el mismo sentido, su competencia o incompetencia respecto de determinadas actuaciones previas al acto administrativo, no después de haber sido expedido.”

También, en el caso CORMACARENA contra CORPORINOQUIA del 29 de abril de 2008, en el cual el conflicto giraba alrededor de un acto administrativo que se encontraba ejecutoriado y en proceso de cobro coactivo⁶²:

“Así, expedido el acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa, la discusión sobre los aspectos formales y materiales del acto, inclusive lo relativo a la competencia para su expedición, corresponde a un problema de legalidad o ilegalidad de la decisión administrativa, que es materia propia de los recursos de vía gubernativa, de la revocatoria directa y de las acciones judiciales previstas en la ley, pero no del trámite de definición de competencias administrativas regulado por el artículo 33 del C.C.A.

Lo anteriormente expuesto, no sólo es consecuencia de un aspecto formal derivado de la ubicación del artículo 33 en el Código Contencioso Administrativo (dentro del Título I – Actuaciones Administrativas-), sino que responde además al carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos en firme, lo cual no puede ser afectado por vía del mecanismo de definición de competencias administrativas que, se repite, es un trámite previo a su expedición.”⁶³.

En todo caso, si lo que se discute es la competencia de una u otra entidad para atender un recurso o una solicitud de revocatoria directa⁶⁴ (no la legalidad de la decisión), la Sala podría ser competente para resolver ese conflicto.

⁶⁰ M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, expediente 2004-01489.

⁶¹ M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, expediente 2005-0010.

⁶² M.P. William Zambrano Cetina, Expediente 11001-03-06-000-2008-00028-00. Un caso similar, en decisión del 9 de octubre de 2008, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 110010306000200800072 00. Igualmente, decisión del 4 de septiembre de 2008, exp.110010306000200800062 00.

⁶³ Igualmente, conflicto de competencias administrativas promovido por ECOPETROL S.A. contra CARDIQUE y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena -EPA-, Expediente 2008-0015, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁶⁴ Septiembre 9 de 2008. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Gustavo Aponte Santos, expediente 11001-03-06-000-2008-00064-00, Conflicto de Competencias Administrativas entre el INCODER y la UNAT sobre la competencia para resolver una solicitud de revocatoria directa.

Finalmente, se ha señalado que no cabe plantear un conflicto de competencias cuando el asunto ya ha sido definido judicialmente⁶⁵, por lo que no puede ser utilizado para interpretar o modificar fallos judiciales.

4.5 La indebida tramitación de los conflictos de competencias administrativas y su retraso injustificado vulnera el derecho de petición.

En algunos casos, la Sala ha evidenciado que las entidades administrativas omiten algunos de los deberes que se derivan del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo (informar al peticionario sobre el surgimiento del conflicto, reenviar el expediente a la otra autoridad competente, etc.) o retardan injustificadamente el trámite de los conflictos de competencia.

Con ocasión de esas circunstancias, la Sala ha recordado que la no tramitación adecuada y en término de los conflictos de competencia, especialmente en aquellos casos en que se ve afectado la expectativa del ciudadano de una respuesta pronta y oportuna a las actuaciones administrativas, viola el derecho de petición, en los términos en que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional y administrativa.

En esa medida, el surgimiento de un conflicto de competencia no puede ser utilizado para remitir a los ciudadanos de una entidad a otra, o para devolverle sus peticiones, ni para el aplazamiento injustificado e indefinido de las actuaciones administrativas.

Por ejemplo, en el conflicto de competencias No. 11001-03-06-000-2008-00004-00⁶⁶, se planteaba el caso de una peticionaria que llevaba varios años solicitando la expedición de unos certificados de tiempo de servicios para efectos pensionales, sin que en todo eso tiempo las referidas entidades hubieran generado el respectivo conflicto negativo de competencias administrativas, a pesar de que ninguna de ellas se consideraba competente para tramitar la solicitud. Durante largo tiempo, simplemente se reenviaban de una a otra la petición, insistiendo en sus propios argumentos para no expedir las certificaciones solicitadas. En esas circunstancias la Sala señaló:

“La Administración, como las demás autoridades públicas, tiene el deber de servir a la comunidad y de hacer efectivos los derechos constitucionales y legales del ciudadano (Arts. 2 C.P. y 2 C.C.A.). Por ello, su posición frente al derecho de petición no es pasiva o de defensa, sino que se encuentra orientada por un **mandato de colaboración** con el administrado, en orden a que éste pueda concretar los derechos que le concede el ordenamiento jurídico.

En esa medida, la garantía del derecho de petición por parte de las autoridades públicas lleva implícitos deberes de facilitación y orientación del ciudadano, tanto en la recepción y trámite de las peticiones, como al momento de responder oportuna, de fondo y eficazmente. Y en el caso de que del derecho de petición dependan otros derechos fundamentales o la protección de personas sujetas a una protección constitucional reforzada -como el caso de los pensionados- las acciones afirmativas de la Administración deberán ser de un nivel todavía mayor.

⁶⁵ Decisiones del 24 de mayo de 2007, exp. 0306000200700030 00 y del 26 de enero de 2006, exp. 110010306000200500012 00, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁶⁶ Decisión del 7 de febrero de 2008, M.P. William Zambrano Cetina. Conflicto entre el Archivo General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo sobre remisión por competencia y definición de competencias administrativas en caso de conflicto entre entidades estatales, adquiere relevancia constitucional en materia de protección y efectividad del derecho de petición, en la medida que impide que las autoridades rechacen o devuelvan las peticiones por razón de competencia o que hagan reenvíos indefinidos de éstas, a expensas del tiempo y expectativas legítimas del peticionario.”

Recordó que las entidades deben analizar de manera *seria y razonada* si tienen o no competencia para tramitar una actuación:

“En su lugar, la entidad no competente para atender una petición debe remitirla a la autoridad que corresponda, lo que implica que deba revisar: (i) si tiene o no competencia para responder; y (ii) en caso negativo, cuál es la entidad que tiene competencia para ello (concreción del mandato general de colaboración de la Administración). Ambos extremos del análisis, en cuanto necesarios para la protección y eficacia del derecho fundamental de petición, exigen de la respectiva entidad una ponderación seria y razonada como requisito previo a la activación del mecanismo de remisión por competencia.

Y, para que la persona no quede sujeta a una discusión indefinida al interior del propio Estado sobre quién debe atender su petición, lo que también representaría una violación de este derecho fundamental, el artículo 33 del C.C.A. establece que la entidad que recibe de otra una petición por razón de competencia, está obligada o bien a responder oportunamente la petición, o bien a formular de manera inmediata el conflicto negativo de competencias administrativas, en orden a que se defina por los Tribunales Administrativos o por esta Sala, la autoridad que debe atender la petición.”

En otro asunto, al estudiar un conflicto de competencias entre el Instituto de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión, en relación con una solicitud pensional que llevaba más de 3 años sin ser resuelta⁶⁷, la Sala advirtió que ese análisis de competencia debe hacerse *al inicio de la actuación* para evitar posteriores demoras e inconvenientes en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos⁶⁸:

“En este orden, la entidad que niega su competencia para tramitar una actuación administrativa no sólo debe remitirla a la autoridad competente para ello, sino que le asiste un deber especial de sustentación de esa decisión, de manera que, no tenga duda alguna de que el asunto escapa del ámbito de su competencia; por su parte, la entidad que recibe la actuación por remisión competencial de otra, tiene una carga especial de verificación seria y motivada y ante todo *ab initio*, sobre si tiene o no la competencia que se le imputa, pues en caso de no tenerla debe provocar de **inmediato** el conflicto negativo de competencias administrativas (art.33 C.C.A), para que el asunto sea resuelto sin afectar el derecho del peticionario a una respuesta **oportuna**, que es un elemento propio del núcleo esencial del derecho de petición⁶⁹.

⁶⁷ Decisión del 22 de mayo de 2008, M.P. William Zambrano Cetina. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00036-00.

⁶⁸ En el caso concreto se daba la siguiente situación: El ISS remitió la solicitud de la peticionaria a la Caja Nacional de Previsión por razones de competencia una vez fue radicada en el año 2004; luego de varios años de trámite en esta última entidad y estando en curso la vía gubernativa, se declaró la nulidad de lo actuado y se ordenó remitir nuevamente el asunto al ISS por razones de competencia. Ante esa situación, la peticionaria solicitaba directamente a la Sala de Consulta y Servicio Civil, que se dirimiera el referido conflicto y se ordenara a la entidad que correspondiera atender sin más dilaciones su solicitud pensional.

⁶⁹ “El núcleo esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo (Sentencia C-510 de 2004)”.

Por ello, en el contexto de la protección que deben brindar las autoridades administrativas a los derechos fundamentales de los ciudadanos (arts. 2 C.P. y 2º del C.C.A) la no tramitación de los conflictos de competencia administrativa de manera seria y fundada y en las oportunidades previstas en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, constituye una violación del derecho de petición, que puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos encargados de su tramitación⁷⁰.

Específicamente la Sala ha considerado que son conductas que violan el derecho de petición, entre otras: (i) devolver la petición al interesado en lugar de remitirla a la autoridad competente; (ii) no provocar el conflicto negativo de competencias cuando la entidad que recibe de otra una actuación tampoco se considera competente para decidir; (iii) demorar injustificadamente la resolución del conflicto de competencias en cualquiera de sus etapas. Esas conductas, se ha dicho, “interfieren indebidamente el derecho del peticionario a obtener una decisión de fondo dentro de las oportunidades legales que se han previsto para ello”⁷⁰. Sobre el particular, pueden revisarse también los conflictos 11001030600020080004500⁷¹, 11001030600020080006100⁷² y 1001030600020080011700⁷³.

4.6 Doctrina de la Sala en conflictos de competencia relacionados con el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En ejercicio de la función que le asigna el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, la Sala ha tenido oportunidad de fijar algunas líneas doctrinales en relación con las competencias disciplinarias (dado el importante número de casos en esa materia), las cuales se relacionan en este informe para facilitar su divulgación.

- Cuando los titulares de la potestad disciplinaria carecen de superior jerárquico, no es aplicable el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 y, por ende, la Sala de Consulta y Servicio Civil será competente para dirimir los respectivos conflictos de competencia⁷⁴.
- El criterio de definición de competencias consagrado en el artículo 80 de la ley 734 según el cual “*Cuando la falta o faltas fueren cometidas en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que primero hubiere iniciado la investigación*”, determina que en tales supuestos, la competencia será de la autoridad que primero inició la investigación⁷⁵.

⁷⁰ Decisión del 22 de mayo de 2008, M.P. William Zambrano Cetina. Expediente No. 11001-03-06-000-2008-00036-00.

⁷¹ M.P. William Zambrano Cetina. Decisión del 3 de junio de 2008, Gobernación del Tolima y Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

⁷² Decisión del 4 de septiembre de 2008, M.P. Gustavo Aponte Santos, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP y Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

⁷³ Decisión del 12 de febrero de 2009, M.P. Gustavo Aponte Santos. Conflicto entre la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) y el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

⁷⁴ Decisión del 15 de diciembre de 2005, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 11001030600020050001500. Conflicto de competencias entre Ministerio de la Protección Social y Procuraduría General de la Nación.

⁷⁵ Decisión del tres (3) de mayo de dos mil siete (2007), M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, exp. No. 11001030600020070003100. Conflicto de competencias administrativas suscitado entre las Gobernaciones de los Departamentos de Risaralda y Quindío.

- Los ministerios no son superiores jerárquicos de las entidades descentralizadas para efectos disciplinarios; dicha calidad no la otorga el poder de tutela administrativa que los primeros ejercen sobre las segundas. En consecuencia, la investigación de los directivos de esas entidades, que por su condición carecen de superior jerárquico dentro de la entidad, no corresponde a los ministerios, sino a la Procuraduría General de la Nación (art.235 Ley 734 de 2002)⁷⁶.
- La Procuraduría General de la Nación es el órgano competente para conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Ministros del Despacho, incluso cuando éstos ostenten la calidad de Delegatarios de funciones presidenciales, toda vez que dicha delegación no altera la condición de la cual se es titular, ni atribuye *per se* fuero Presidencial⁷⁷.
- La Procuraduría General de la Nación es el órgano competente para conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra particulares⁷⁸. Igualmente, cuando se trata de exfuncionarios de entidades liquidadas o suprimidas⁷⁹.
- Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial deben ser investigados disciplinariamente por sus nominadores o superiores jerárquicos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 734 de 2002 y en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996⁸⁰; la segunda instancia corresponderá a la Procuraduría General de la Nación⁸¹.

4.7 Doctrina de la Sala en conflictos de competencias administrativas en los que se ha delimitado el cumplimiento de las funciones aparentemente concurrentes de algunas Superintendencias.

En ocasiones la Sala de Consulta y Servicio Civil ha revisado conflictos suscitados entre las Superintendencias en relación con la competencia negativa o positiva frente al ejercicio de la inspección, vigilancia y control de una determinada actividad y de los agentes que las desarrollan. Para resolverlos, ha recurrido normalmente a los criterios “*objetivo o material*” y “*subjetivo u orgánico*”.

⁷⁶ Decisión del 15 de diciembre de 2005, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 11001030600020050001500. Conflicto de competencias entre Ministerio de la Protección Social y Procuraduría General de la Nación. En esta misma decisión se explica el alcance del poder preferente de la Procuraduría en materia disciplinaria.

⁷⁷ 20 de septiembre de 2007, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Expediente No. 11001-03-06-000-2007-00071-00. Conflicto de competencias entre Procuraduría General de la Nación y Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

⁷⁸ 19 de marzo de 2009, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Exp. 110010306000200900024 00. Banco Agrario y Procuraduría General de la Nación. Igualmente, decisiones del 19 de marzo de 2009, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente No. 11001-03-06-000-2009-00021-00; y del 6 de agosto de 2008, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, exp. 110010306000200800058, entre otros. Sobre particulares en ejercicio de funciones públicas ver también decisión del 22 de abril de 2009, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 110010306000200900027 00.

⁷⁹ 22 de septiembre de 2005, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, exp. 110010315000200401191 00; igualmente, decisiones del 14 de julio de 2005, M.P. Gustavo Aponte Santos, exp. 11001-03-15-000-2005-00055-00 y del 11 de julio de 2005, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, exp. 110010315000200400432 00.

⁸⁰ 28 de septiembre de 2006, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 110010306000200600105 00.

⁸¹ Decisión del 6 de agosto de 2009, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, exp. 110010306000200900042 00; igualmente decisión del 22 de junio de 2006, M.P. Enrique J. Arboleda Perdomo. Exp. No.110010306000200600060-00. Igualmente, radicaciones 200700080, 20050000600, 20060006000, 20060006500, 20060008100, 20070001600, 20070005700, 20070005900.

Estos conflictos merecen especial atención teniendo en cuenta la trascendencia y singularidad de las materias sobre las cuales recaen, tales como la protección del interés público, salud pública, servicios públicos domiciliarios, condiciones de seguridad del mercado, y la transparencia, eficiencia y competitividad en cada una de las actividades vigiladas. A continuación se resumen algunos de estos casos.

- La Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Nacional de Sociedades, solicitaron a la Sala de Consulta se definieran algunos conflictos sobre la competencia para conocer procesos de liquidación forzosa de sociedades comerciales cuyo objeto social comprendía la prestación de servicios de salud. En dichas oportunidades los pronunciamientos de la Sala al dirimir los conflictos fueron reiterativos en dos aspectos: i) la importancia de que los organismos y entidades administrativos ejerzan con exclusividad las potestades y atribuciones que les son inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por el ordenamiento jurídico y ii) en la utilización de los criterios orgánico y material para definir el asunto:

“En estas condiciones la inspección, vigilancia y control de Preventium S.A. en liquidación deviene tanto de su naturaleza de sociedad comercial (criterio orgánico), como de la función que desempeña dentro del sector salud (criterio material). Considera la Sala por tanto que sobre ella no es viable ejercer un control integral por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, sino, por el contrario, concurrente de acuerdo a las competencias asignadas respectivamente a ésta y a la Superintendencia de Sociedades”.⁸²

- En otra ocasión, la Sala se pronunció frente al conflicto de competencias originado entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Nacional de Salud, esta vez, a fin de determinar a quién le correspondía, conforme a sus funciones y al nivel de control ejercido (objetivo y subjetivo), efectuar unos cálculos actuariales de una IPS⁸³. Al respecto se indicó:

“El legislador, a través de las facultades otorgadas por el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política ha creado superintendencias de diversa naturaleza, algunas asociadas a una clase de sujetos (Sociedades, Financiera) o bien delimitadas por su objeto (Industria y Comercio, Salud). A partir de esa división, es claro que el control ejercido puede ser subjetivo, es decir, cuando se controla el ente en sí mismo, u objetivo, cuando el control recae sobre la materia o asunto al cual se dedica el sujeto vigilado. Esto hace que en ocasiones, el control sea concurrente o compartido por dos o más Superintendencias. La concurrencia entonces, implica diferenciar entre el objeto y el sujeto de control, y se presenta como una consecuencia de la especialización de cada superintendencia en ciertas materias. (...)”

Al resolver el conflicto, la Sala analizó si existía una competencia expresa ubicada en la Superintendencia Nacional de Salud (Ley 715 de 2001 y Decreto 1259 de 1994), o sí,

⁸²Decisión del 4 de octubre de 2006, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Expediente 110010315000200100755 00. En igual sentido ver auto del 31 de agosto de 2005, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Expediente No. 11001031500020050039800 y Auto del 21 de julio de 2005. Expediente No. 110010315000200500335 00.

⁸³Decisión del 26 de enero de 2006, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente 11001030600-2005-00016-00.

debía valerse de una competencia residual atribuida a la Superintendencia de Sociedades en el artículo 228 de la ley 222 de 1995, y concluyó:

“Como se observa, esta norma privilegia el control subjetivo, de tal forma que la sociedad no quede sin vigilancia en ciertos aspectos de su identidad comercial. Es claro, igualmente, que este control residual únicamente surge cuando se cumplen los supuestos de la norma (...) al no existir una facultad expresamente asignada relacionada con la revisión y aprobación de los cálculos actuariales en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, dicha función le corresponde a la Superintendencia de Sociedades pues la misma normatividad se la asigna de forma expresa lo cual le confiere carácter de exclusividad. (Artículo 86, numeral 6º)”.

- En otro asunto, esta vez suscitado entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio por una competencia relacionada con la protección de los derechos de los consumidores, nuevamente la Sala hizo hincapié en la utilidad de los criterios subjetivo y objetivo (sujeto vigilado o materia o asunto al cual se dedica); en tal sentido, orientó la definición del asunto en torno al concepto de “consumidor”, para determinar a qué Superintendencia correspondía atender una reclamación por la compra de un vehículo a una sociedad crediticia⁸⁴.

- Bajo idénticas líneas doctrinales, se definió un conflicto de competencias que surgió entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el que se solicitó a la Sala determinar a quién correspondía establecer la existencia de una presunta violación de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.⁸⁵

- En otro pronunciamiento, la Sala definió la competencia *para regular las comisiones* (TII's,) que se cobran a los establecimientos de crédito adquirentes y que en últimas se trasladan a los establecimientos de comercio y a los usuarios del dinero plástico⁸⁶. La disputa se planteó ante la Sala como un conflicto positivo de competencias entre la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Se tuvo en cuenta, como antecedente del conflicto, el procedimiento mediante el cual las redes administradoras de las tarjetas de crédito (Redeban y Credibanco), de las que son socios la mayoría de bancos, fijaban las tarifas que se cobran a los usuarios por las tarjetas de crédito, y cómo, por supuestas conductas contrarias a la libre competencia originados en acuerdos entre dichas redes, la Superintendencia de Industria y Comercio adelantó una investigación, que quedó suspendida por la presentación de unas garantías de cumplimiento que ofrecieron las redes avaladas por los bancos propietarios. El problema de competencia surgió posteriormente, cuando la Superintendencia de Industria y Comercio verificó el incumplimiento de los compromisos con las redes e hizo efectivas las garantías a través de unos actos administrativos, ante lo cual se

⁸⁴ Decisión del 25 de septiembre de 2008, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Expediente No. 11001030600020080007000.

⁸⁵ Decisión del 21 de julio de 2005, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Expediente No. 11001031500020050005400.

⁸⁶ Decisión del 5 de marzo de 2008, M.P. Gustavo Aponte Santos. Expediente No. 11001030600020080000700.

cuestionó si esa atribución correspondía a la Superintendencia Financiera y no la de Industria y Comercio.

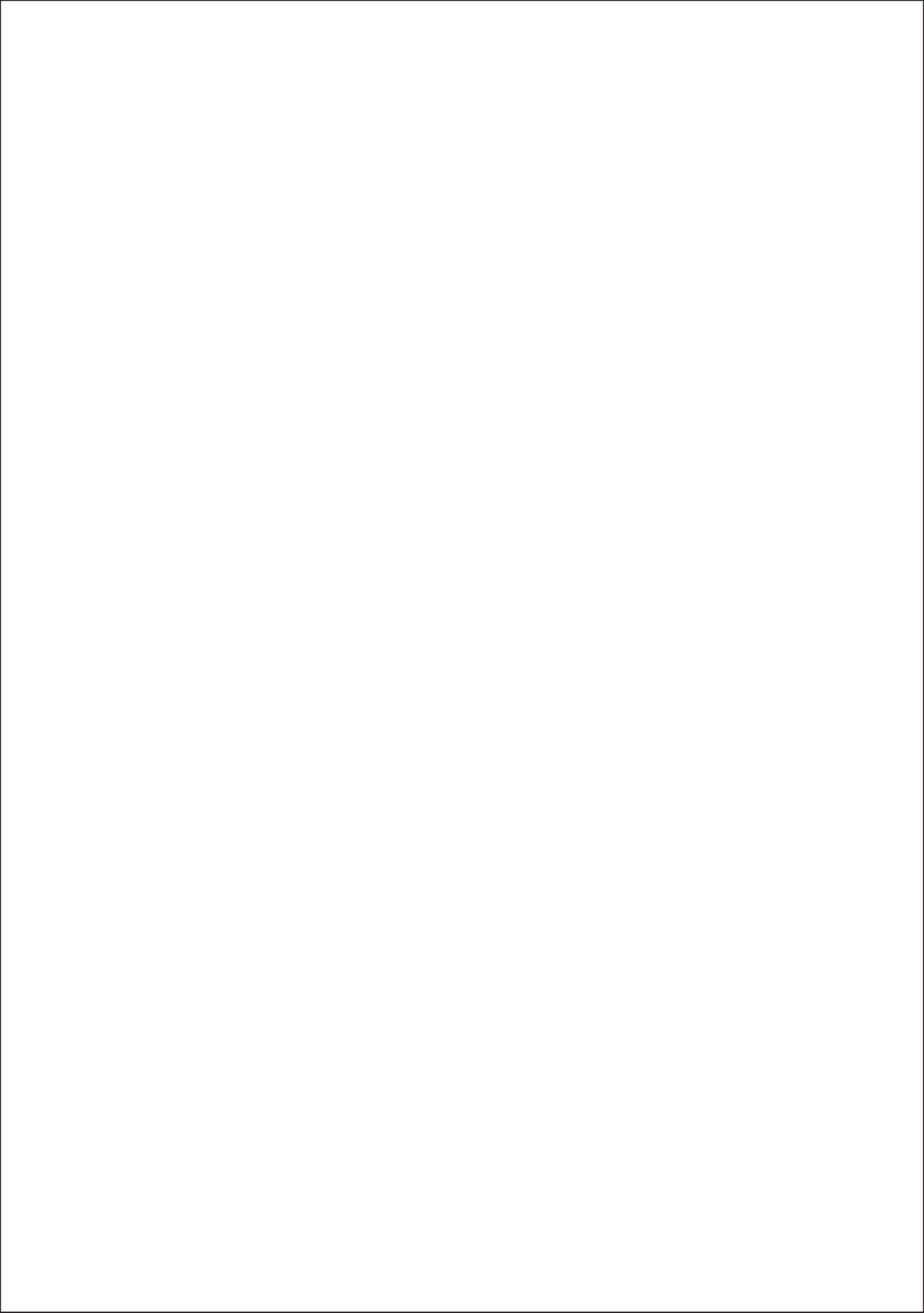
Con el fin de resolver el conflicto planteado, la Sala de Consulta y Servicio Civil, acudió a las disposiciones legales y reglamentarias que establecen el núcleo funcional de cada una de las Superintendencias, revisó el procedimiento seguido por la Superintendencia de Industria y Comercio en la investigación y los actos administrativos que en virtud de ella se proferieron. Y, al evaluar a quién correspondía la competencia, entre otras consideraciones, señaló:

“Recuérdese que el poder vinculante del Estado se funda en la satisfacción del interés general y en la protección y efectividad de los derechos de las personas (art. 2 C.P.) y, en esa medida, sus actos no pueden ser derogados por voluntad de los particulares.

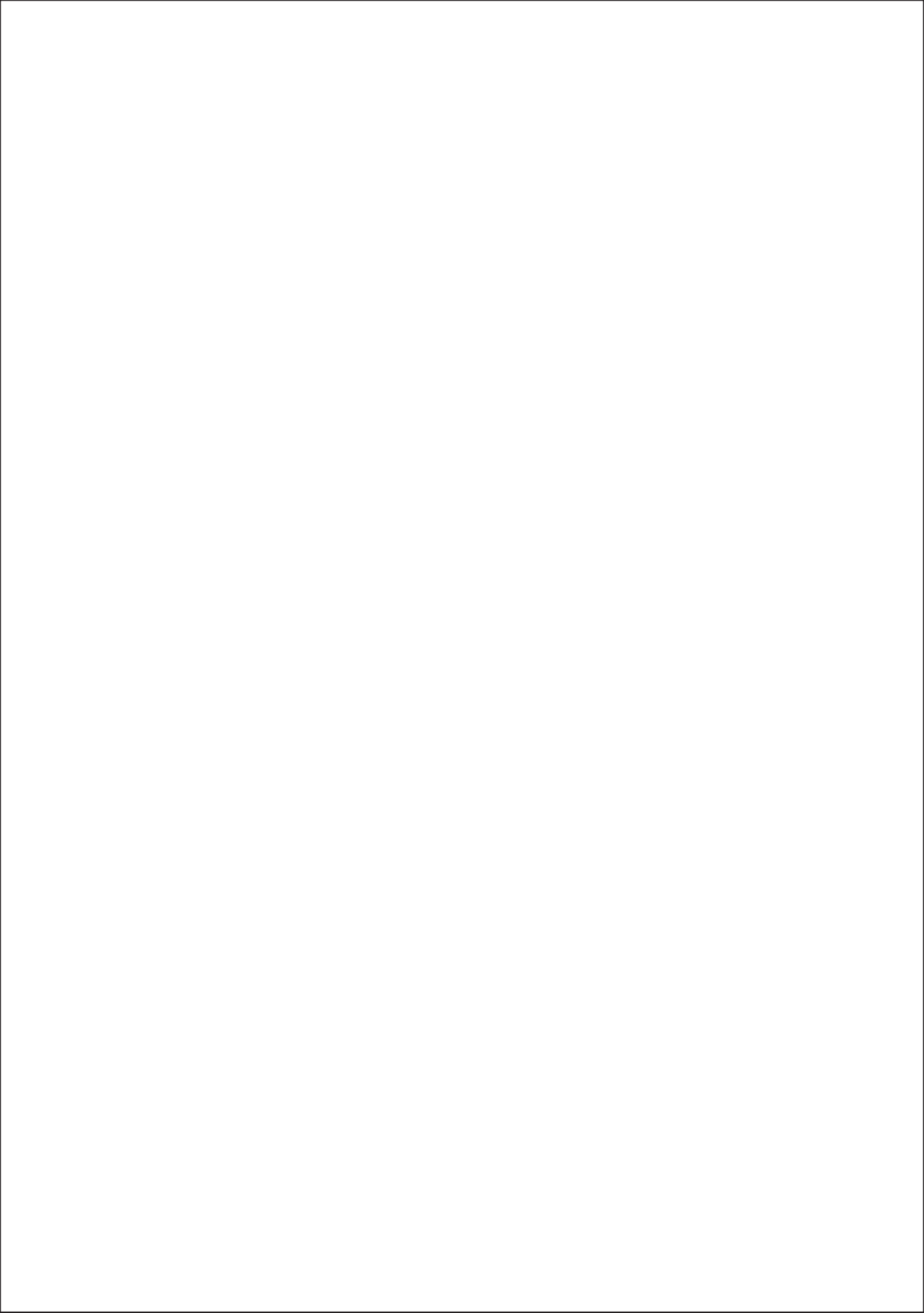
(...)

Sin embargo, es preciso anotar que los bancos asociados a las redes se encuentran obligados por causa de las resoluciones aludidas, no por ser sujetos sometidos a la vigilancia y control de la SIC en materia financiera **sino porque se comprometieron jurídicamente al coadyuvar los ofrecimientos de las redes y sus representantes legales para que la SIC clausurara la investigación.**

En síntesis, la SIC está facultada para exigir el cumplimiento de sus Resoluciones (...) en cuanto éstas tienen poder jurídico vinculante sobre las redes, sus representantes legales y sus bancos asociados”.



IV. DOS CASOS DE ESPECIAL ATENCIÓN



1. Conflictos de competencia en materia pensional*.

La Sala ha evidenciado la grave situación de vulneración de los derechos de los asociados, en lo relativo a la formulación del conflicto de competencias por parte de las autoridades competentes en materia pensional y observa con preocupación la incertidumbre que existe en la materia, por la dispersión y falta de claridad de la normatividad que rige tanto en el régimen general como en los regímenes especiales de prima media con prestación definida.

1.1 El trabajo realizado

1.1.1 Los conflictos de índole laboral, conocidos y, en la mayoría de los casos, resueltos¹ por la Sala de Consulta, entre los meses de agosto del año 2005 y julio de 2009, surgieron en el ámbito del reconocimiento y reliquidación de pensiones² entre el Instituto de Seguros Sociales y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio³ y el mismo Instituto y los Fondos Territoriales de Pensiones⁴ o la Caja Nacional de Previsión⁵.

Figuran, además, aunque en menor número, colisiones de competencia de índole pensional entre el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, algunos Fondos territoriales⁶ o el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Al igual que entre la Caja Nacional de Previsión Social EICE y entidades territoriales⁷; Fondos territoriales entre sí⁸ y entre el Fondo de Previsión del Congreso de la República y un Fondo privado de pensiones⁹.

1.1.2 Los conflictos entre el ISS y el Fondo de Pensiones del Magisterio, surgidos respecto de quienes cotizaron a las dos entidades, se resolvieron con fundamento en los artículos 279 de la Ley 100 de 1993 y 10 del Decreto 2709 de 1994 que excluyen del Sistema general de pensiones a los docentes afiliados al Fondo de Pensiones del Magisterio e imponen a éste el reconocimiento de las pensiones de jubilación, cuando dicho Fondo recibió los últimos aportes y los correspondientes a seis (6) años, continuos o discontinuos, en cualquier tiempo, como mínimo.

* Con base en informe preparado por la Doctora Stella Conto Diaz Del Castillo, Magistrada Auxiliar (E), el 10 de agosto de 2009. Se han hecho algunos ajustes para efectos de la presente edición.

¹ Los asuntos incluidos en el informe y no resueltos de fondo corresponden a los radicados 2004-016-38 -ausencia de conflicto-; 2005-00074-00 -desistimiento-, 2006-00051-00 -ausencia de conflicto-, 2006-00085-00 -ausencia de conflicto-, 2008-00062-00 -ausencia de conflicto-.

² El radicado 2005-00336-00 tiene que ver con la expedición de una certificación sobre tiempo de servicio y el 2008-00004-00 versa sobre la ejecución de una condena proferida en contra del Ministerio de Defensa, en materia pensional e indemnizatoria.

³ Radicados 2004-00241-01, 2005-00014-00 y 2007-00023-00.

⁴ Radicados 2005-00013-00, 2006-00122-00, 2008-00027-00, 2009-00026-00.

⁵ Radicados 2008-00036-00, 2008-00117-00.

⁶ Radicados 2008-00011-00 y 2008-00045-00.

⁷ Radicados 2008-00061-00 y 2008-00063-00.

⁸ Radicado 2006-00114-00.

⁹ Radicado 2009-0003000.

Lo anterior, sin que para el efecto interese que el pensionado acceda a su calidad estando afiliado al ISS¹⁰, como tampoco que los seis (6) años mínimos de cotizaciones, necesarios para tener derecho al régimen especial, se alcancen luego de adquirir el derecho a disfrutar la pensión¹¹. Salvo que, además de alcanzar los requisitos estando vinculado al ISS, el afiliado hubiere aportado a éste en el último periodo.¹²

En los términos del artículo 52 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por los Decretos 813 de 1984 y 2527 de 2000, a cuyo tenor el Seguro Social administra el régimen de prima media con prestación definida -sin perjuicio de la labor de administración a cargo de las cajas, fondos o entidades de seguridad social públicas o privadas existentes-, los conflictos surgidos entre el ISS y los Fondos y Cajas territoriales de pensiones se resolvieron declarando al primero responsable de definir la situación pensional propuesta y de proceder al pago de la prestación, de ser el caso.

Lo anterior, en razón de la liquidación de la entidad territorial inicialmente responsable de la prestación¹³ o dado que el ISS recibió las últimas cotizaciones y, para la entrada en vigencia el Sistema General de Pensiones, el afiliado no contaba con los requisitos para acceder a la prestación¹⁴.

Declaraciones éstas que consideraron la última vinculación del afiliado, el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación y la subsistencia de la entidad de previsión o de la sustituta -con funciones de reconocimiento pensional¹⁵, tanto para asignar la competencia a la entidad territorial, como para que surta efectos la renuncia a su administración, por razones de favorabilidad¹⁶.

Al igual que en los casos anteriores, por tratarse de un asunto relativo al reparto de competencias, entre el Seguro Social y las cajas, fondos o entidades de previsión existentes, los conflictos surgidos entre la Caja Nacional de Previsión Social EICE y el ISS declaran a este responsable de definir el reconocimiento y de asumir el pago de la prestación, dada la competencia excepcional de aquella y la condición del Seguro Social de administrador general del Sistema¹⁷.

Los conflictos de competencia, surgidos entre entidades territoriales y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República han sido resueltos declarando a este último responsable de pronunciarse sobre la solicitud pensional, en razón de que los solicitantes cumplieron los requisitos para acceder a la prestación vinculados al Congreso de la República y el Fondo de la entidad recibió los últimos aportes.

¹⁰ Radicado 2004-00241-01.

¹¹ Radicado 2005-00014-00.

¹² Radicado 200700023-00.

¹³ Radicado 2005-0013-00.

¹⁴ Radicado 2009-00026-00.

¹⁵ Radicado 2006-00122-00.

¹⁶ Radicado 2006-00122-00.

¹⁷ Radicados 2008-00036-00, 2008-00117-00.

Cabe señalar que el conflicto de competencia, surgido en torno de la reliquidación de una pensión reconocida mediante acto administrativo ejecutoriado y en firme, declaró responsable de su actualización a la entidad obligada al pago de la prestación¹⁸ y que la Caja Nacional de Previsión Social EICE resultó ser la entidad competente para resolver sobre la pensión de jubilación de una docente beneficiaria de la pensión gracia, reconocida por la misma entidad¹⁹.

En este último caso, habida cuenta de la ausencia de los requisitos establecidos en el artículo 2° de la Ley 91 de 1989 para obligar al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio al reconocimiento de la prestación.

Finalmente, cabe anotar que el conflicto de competencias surgido entre Fondos territoriales por el reconocimiento de una pensión post mortem se resolvió declarando competente a la entidad a la cual el causante se encontraba vinculado al momento del retiro del servicio²⁰ y que el surgido entre el Fondo de Previsión del Congreso y Protección S.A. declaró responsable al primero, en razón del traslado efectuado antes de la solicitud pensional y por razones de favorabilidad.

Puede decirse, por consiguiente, que la atribución normativa de competencias administrativas en materia pensional responde a la existencia de diferentes regímenes pensionales y entidades responsables de su administración, sin perjuicio de la obligación de contabilizar todos los aportes, de respetar el derecho a acceder al régimen más favorable y de la obligación de las administradoras de contribuir financieramente a los reconocimientos, atendiendo a los aportes recibidos y de acuerdo con la modalidad establecida en las normas pertinentes.

1.1.3 Congruente con lo expuesto, con la designación del Seguro Social como administrador general del régimen de prima media con prestación definida; con la liquidación de las entidades territoriales de previsión social prevista en la Ley 100 de 1993; con el derecho a invocar la condición más beneficiosa y con el carácter excepcional de los regímenes no administrados por el ISS, puede afirmarse que los conflictos de competencia de ordinario declaran a este último responsable del reconocimiento en curso, sin perjuicio de las situaciones ya definidas y de la responsabilidad excepcional y favorable a los intereses del solicitante, a cargo de otras entidades de seguridad social.

Siendo así, por lo que hace a su generación, los conflictos entre las diversas entidades administradoras del régimen de media, en torno al reconocimiento y reliquidación de pensiones, responden a un asunto de normal ocurrencia en torno de la interpretación de normas de atribución de competencias administrativas, al que se suma la diversidad de regímenes y la falta de claridad en las normas que los regulan y reglamentan.

¹⁸ Radicado 2000-00061-00.

¹⁹ Radicado 2008-00063-00.

²⁰ Radicado 2006-00114-00.

Sin embargo, al margen de la existencia misma del conflicto, los asuntos definidos por la Sala dejan al descubierto el desconocimiento de los derechos de los asociados comprometidos en la definición de la colisión y ameritan proponer medidas urgentes, con miras a impedir que un asunto, de ordinaria ocurrencia y de fácil y rápida solución, se utilice para prolongar, más allá de lo tolerable, la definición de situaciones pensionales.

Situación que podría agravarse con el ingreso a la actividad de una entidad privada, como la Fiduciaria La Previsora S.A.

1.2 Vulneración del derecho de petición, en la formulación de conflictos de competencias administrativas en materia pensional.

Los conflictos de naturaleza administrativa, en materia de derechos pensionales, definidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, entre agosto del año 2005 y el mes de junio del 2009²¹, convocan a reflexionar sobre la actitud de las entidades comprometidas en la colisión, con miras buscar caminos de solución.

Lo expuesto, en cuanto, como lo ha venido denunciando la Sala²², las entidades demoran injustificadamente la formulación del conflicto, lo que se traduce en la vulneración del derecho de petición de los interesados, con evidente repercusión en sus derechos a la seguridad social y en el deber de las autoridades públicas de velar por los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad y procurar por su integración a la vida activa y comunitaria –artículos 13, 446, 48 y 53 C.P.-.

El día 27 de diciembre de 1993, la señora Luz Angélica Martínez de Franco, nacida el 1° de marzo de 1917, quien prestó sus servicios como docente en los departamentos de Nariño, Cauca y Caquetá, solicitó a la Caja de Previsión Social de éste último departamento el reconocimiento de su derecho pensional. Y, quince años más tarde, esto es el 9 de septiembre de 2008, la Sala de Consulta, en razón de la petición formulada por el apoderado de la interesada, definía lo relacionado con la entidad competente para pronunciarse sobre dicho reconocimiento.

La situación de la señora Martínez de Franco, si bien es la más representativa, no es la única. Los conflictos resueltos por la Sala de Consulta indican que la solución de la cuestión atinente a la competencia para resolver peticiones relativas a reconocimientos, reliquidaciones y reajustes pensionales retarda en tres años, en promedio, la definición de las solicitudes en la materia²³.

²¹ Ley 954 de 2005, Diario Oficial 45.893 de 28 de abril de 2005

²² Radicaciones 200-00036-00 y 2008-00045-00.

²³ Radicado 11001-03-15-000-2005-00074-00, fallo de tutela del 27 de agosto de 2004, el 19 de noviembre de 2004 conocía la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por desistimiento el 11 de agosto de 2005; radicado 11001-03-15-000-2004-00241-01, el 23 de noviembre de 2000 se tramitaba la solicitud pensional, conflicto de competencia resuelto por la Sala de Consulta el 8 de septiembre de 2005; radicado 11001-03-06-000-2005-000013-00, 16 de junio de 2004 solicitud pensional, 7 de diciembre de 2005 resolución conflicto de competencia; radicado 11001-03-06-000-2005-000-014-00, 22 de octubre de 2003 solicitud de reconocimiento, 19 de enero de 2006, definición del conflicto de competencia; radicado 11001-03-06-000-2006-00051-00, 5 de marzo de 2003 decreto de retiro forzoso, 18 de mayo de 2006, solución del conflicto de competencia; radicado 108

Cabe considerar, al respecto, que, en un porcentaje significativo, las entidades administrativas, además de pronunciarse tardíamente sobre su competencia, vulnerando el derecho de petición de los interesados, se abstienen de remitir a la Sala de Consulta la actuación, propiciando mayor dilación y desconociendo, de contera, claros y expuestos deberes constitucionales y legales, vinculados con los principios que orientan la función administrativa y con la protección de los derechos de las personas de la tercera edad²⁴.

Efectivamente, la doctrina constitucional²⁵ en armonía con las disposiciones que rigen la materia²⁶ considera que los quince (15) días a que se refiere el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo se aplican para resolver o contestar las peticiones respetuosas formuladas por los usuarios vinculados al sistema integral de seguridad social, sin perjuicio de los términos de cuatro (4) y seis (6) meses, establecidos por los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 9° de la Ley 797 de 2003 y 4° de la Ley 700 de 2001, para pronunciarse de fondo y adelantar los trámites y diligencias pertinentes al pago de las mesadas, respectivamente.

Siendo así y en consideración a que, cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en el plazo señalado en el Código Contencioso Administrativo, la entidad deberá informar lo acontecido al interesado expresando los motivos de la demora y señalando, a su vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta, habría que entender que, en los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud, el interesado en el reconocimiento o reajuste y reliquidación de pensiones tendría que conocer lo relacionado con el desconocimiento de la competencia y la remisión de la solicitud a quien debe avocar el conocimiento y, en los quince (15) días siguientes, asistir a la aceptación o a la formulación del conflicto²⁷.

Ahora, conocido que corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el término de veinte (20) días solventar la colisión y en consideración a que, en promedio, en cuarenta y seis (46) días, contados a partir de su radicación, el asunto

11001-03-06-000-2006-001-14-00, 9 de agosto de 2006 se informa a la interesada que debe presentar su solicitud ante entidad diferente, 22 de noviembre de 2006, resolución del conflicto de competencia; radicado 11001-03-06-000-2006-001-22-00, 24 de noviembre de 2006 solicitud ante la Sala de Consulta, 18 de enero de 2007 definición del conflicto; radicado 11001-03-06-000-2007-000-23-00, 15 de enero de 2004 solicitud de reconocimiento, 3 de mayo de 2007 definición del conflicto; radicación 11001-03-06-000-2008-000-11-00, 3 de septiembre de 2007 niega el reconocimiento por falta de competencia, 3 de marzo de 2008 definición del conflicto; radicado 11001-03-06-000-2008-000-27-00, 6 de febrero de 2007 reposición contra la Resolución que niega el reconocimiento, 30 de abril de 2008 definición del conflicto; radicado 11001-03-06-000-2008-000-36-00, 13 de julio de 2004 solicitud pensional, mayo 22 de 2008 definición conflicto; radicado 11001-03-06-000-2008-00045-00, 13 de marzo de 2007 solicitud de pensión, julio 3 de 2008, definición del conflicto; radicado 11001-03-06-000-2008-000-61-00, 14 de octubre de 2003, solicitud de reliquidación, 4 de septiembre de 2008, definición de conflicto; radicado 11001-03-06-000-2008-00062-00, solicitud de reliquidación pensional 28 de noviembre de 2006, definición del conflicto 4 de septiembre de 2008; radicación 11001-03-06-000-2008-00063-00, solicitud pensional 27 de diciembre de 1993, definición del conflicto 9 de septiembre de 2008; radicación 11001-03-06-000-2008-00117-00, 28 de marzo de 2003 solicitud pensional, 12 de febrero de 2009 definición del conflicto; radicación 11001-03-06-000-2009-00026-00, 31 de octubre de 2007 declaración de incompetencia, 31 de marzo de 2009 definición del conflicto; radicación 11001-03-06-000-2009-00030-00.

²⁴ Artículos 2°, 23, 46 y 209 C.C.

²⁵ Sentencias SU-975 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1024 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil. En igual sentido, en otras, Sentencia T-395 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁶ Artículo 19 Decreto 656 de 1994, artículo 4° Ley 700 de 2001, artículo 1° Ley 717 de 2001, artículo 9° Ley 797 de 2003.

²⁷ Aunque también podría interpretarse que ese término es de 10 días máximo, de conformidad con el artículo 33 del C.C.A.

ha sido resuelto y enviado al competente²⁸, lo relativo a la competencia no tendría porqué demorar en más de dos (2) meses las reclamaciones pensionales.

De manera que resulta incomprensible la falta de gestión, en materia del planteamiento del conflicto, que se observa en veintiuno (21) de los veintidós (22) asuntos que comprende este informe. Particularmente si se considera que, en todos los casos, la inactividad de la administración comprometió derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, quienes, en un alto porcentaje, debieron acudir directamente o por intermedio de apoderado para propiciar la solución²⁹.

Planteado el problema, resta preguntarse cómo conseguir que los interesados conozcan oportunamente, esto es, dentro del término establecido, que la solicitud se tramita ante la entidad competente y así mismo confiar en que, al cabo de los cuatro (4) meses previstos en el ordenamiento, contarán con un pronunciamiento de fondo, al objeto de que el mandato constitucional inequívoco de resolver oportuna y debidamente, impulse efectivamente la gestión de las autoridades obligadas a resolver pretensiones pensionales.

Concuera esta preocupación con la expresada por la Corte Constitucional, en la declaración de estado de cosas inconstitucional en la Caja Nacional de Previsión Social EICE, declarada mediante Sentencia T-068 de 1998³⁰ y corroborada en los términos de la Sentencia T-1234 de 2008³¹, previa consulta con la Procuraduría y la Contraloría General de la República, entidades vinculadas en el año de 1998 a controlar las medidas que tendrían que haber corregido, dentro de los seis (6) meses siguientes, “*las fallas de organización y procedimiento que afectan la pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y reliquidación de pensiones (..)*”.

Revela la Sentencia T-1238, proferida el 10 de diciembre de 2008, que para entonces, la vulneración permanente y sistemática del derecho de petición en el trámite de solicitudes pensionales, atribuida a la Caja Nacional de Previsión, persistía, sin que resulte posible responsabilizar a funcionario alguno, en cuanto la vulneración de los derechos de los asociados, comprometidos en la definición de asuntos pensionales, obedecía a un estado estructural que impedía a la entidad atender los requerimientos ciudadanos, relacionados con su competencia.

Propende la Corte Constitucional, en consecuencia, porque se adopten soluciones que racionalicen los trámites pensionales y garanticen los derechos de los ciudadanos.

²⁸ El promedio corresponde a los asuntos tramitados únicamente por la Sala de Consulta, en tiempo hábil y sin consideración a órdenes para mejor proveer.

²⁹ Doce (12) de los veintidós (22) conflictos estudiados, fueron formulados ante la Sala de Consulta por los afectados, directamente o por intermedio de abogado.

³⁰ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³¹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

1.3 Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación. Derecho de Petición. Estimación de la competencia

1.3.1 La Ley 1151 de 2007 creó una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida.

Dispone el artículo 155, en comento, la creación de una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, además de adelantar las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, procederá, en cuanto a la administración de pensiones se refiere, a la liquidación de CAJANAL EICE, CAPRECOM y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Adicionalmente, el inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 autoriza a las entidades públicas i) para que se asocien entre sí o con particulares o para que constituyan sociedades dedicadas al aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales; ii) para que participen en el capital de las sociedades existentes y iii) para que enajenen alguno o algunos de sus negocios a otras entidades públicas. Además de permitir la inversión privada en el capital de las entidades públicas.

El artículo 156 de la misma normatividad, por su parte, crea una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, a la cual se asigna, entre otras funciones³², el “reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación”.

Dispone el Decreto ley 169 de 2008³³, que compete a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en otras funciones:

³² A la UGPP, le corresponde, además, de las gestiones y funciones necesarias para cumplir con su competencia en materia de reconocimiento de pensiones y administración de las mismas, tales como la gestión de bases de datos, nóminas, archivos y lo relacionado con la defensa judicial de la entidad, efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales recomendará estándares a los procesos de determinación y cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social; le hará seguimiento a dichos procesos y administrará mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social, como de coordinación de acciones que permitan articular sus distintas partes y de las que tienen responsabilidades de vigilancia o de imposición de sanciones; y adelantará acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo.

³³ El Decreto 169 de 2008 fue expedido por el Ministro del Interior y de Justicia, Delegatario de funciones presidenciales, mediante Decretos números 12 y 121 de 2008, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

- a. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional i) causados hasta su cesación de actividades y ii) generados por el cumplimiento de la edad, no obstante el retiro del beneficiario o desafiliación del mismo del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, con anterioridad a la cesación de las actividades de la administradora de que se trate.
- b. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional i) en proceso de liquidación, ii) que llegaren a liquidarse o iii) en estado de cesación de actividades.
- c. La administración de los derechos y prestaciones i) reconocidos por las entidades administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media y ii) que la UGPP reconozca en virtud de su competencia.

Como se puede apreciar, el legislador, en ejercicio de su competencia de determinar la estructura de la administración, para el caso del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, creó una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional y una Unidad Administrativa Especial, encargadas de la administración del Régimen y del reconocimiento y la administración de derechos pensionales y dispuso que el Gobierno Nacional realizaría las gestiones para hacer realidad la estructura propuesta, y que, para el efecto, procedería a la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales.

1.3.2 Conforme lo establece el numeral 2° del artículo 1° del Decreto ley 169 de 2008³⁴, las entidades públicas del orden nacional obligadas al reconocimiento de pensiones y prestaciones económicas, cumplirán su labor hasta que la Unidad Especial, creada por la Ley 1151 de 2007 asuma sus funciones.

Además, para efecto de la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, prevista en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el numeral 2° del artículo 1° del Decreto ley en comento, remite a las previsiones del Decreto ley 254 de 2000³⁵ y, el artículo 2° de esta normatividad, a su vez, a lo reglado en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Habría que suponer, entonces, que, a partir de la expedición del decreto que ordena su supresión o disolución, la capacidad de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE –como habrá de acontecer con Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales–, se encuentra circunscrita a la ejecución de lo atinente a su liquidación y que el

³⁴ El Decreto ley 169 de 2008 fue proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

³⁵ El Decreto ley 254 de 2000 “*por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional*”, fue proferido por el Gobierno Nacional en uso de las facultades habilitantes otorgadas por el artículo 1° de la Ley 573 de 2000 y parcialmente modificado por la Ley 1105 de 2006.

reconocimiento de derechos pensionales no le compete, si se considera: i) que el Seguro Social, hasta tanto se ordene su disolución administra el régimen de prima media; ii) que la disolución de las entidades públicas obliga a preceptuar lo atinente a la subrogación de las obligaciones y los derechos de la entidad disuelta, acompañada de la titularidad y destinación de los bienes y rentas requeridos para satisfacerlos y iii) que el Gobierno Nacional considera que la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE no ha logrado superar los problemas estructurales, que afectan la prestación del servicio público de la seguridad social en materia de pensiones y que obligó a la Corte Constitucional a declarar el estado de cosas inconstitucional en la entidad.³⁶

No obstante, el Decreto 2196 de 2009 si bien suprime la Caja Nacional de Previsión Social- y circunscribe sus actividades a las previsiones de los artículos 52 de la Ley 489 de 1998 y 1°, 2° y 3° del Decreto ley 250 de 2000, no subrogó el cumplimiento de obligaciones pensionales, como tampoco la titularidad de los bienes y rentas necesarios para satisfacerlos. Por el contrario, reconociendo que la entidad no cuenta con las condiciones, dado que adolece de fallas estructurales, resolvió que la misma continúe con la definición de situaciones pensionales y con capacidad para adelantar las actividades afines a su reconocimiento, respecto de afiliados que alcanzaron los requisitos para acceder a la prestación o accedan a ésta, durante el mes siguiente a la liquidación de la entidad de previsión social en liquidación.

Señalan los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto 2196 de 2009:

“Artículo 1°. Supresión y liquidación. Suprimase la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, creada por la Ley 6ª de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación “Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación”.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debida-mente motivado.

Artículo 2°. Régimen de liquidación. Por tratarse de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del sector descentralizado del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se someterá a las disposiciones del Decreto ley 254 de 2000 y a la Ley 1105 de 2006 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten y a las especiales del presente decreto”.

“Artículo 3°. Prohibición para iniciar nuevas actividades. Como efecto de la liquidación aquí ordenada, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.

³⁶ Sobre los efectos de la liquidación de entidades, ver artículos 52 de la Ley 489 de 1998 y 2° del Decreto ley 254 de 2000. Idem. Sentencias C-140-01, C-291 de 2002 y C-382 de 2005 M(s). P(s). Alejandro Martínez Caballero, Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. Igualmente Los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 1105 de 2006, respecto de la competencia del liquidador y sobre su designación y funciones preceptúan

En todo caso, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. Igualmente Cajanal, EICE, en liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007”.

1.3.3 En los términos del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos celebrado el 12 de junio de 2009³⁷, entre la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación y la Fiduciaria La Previsora S.A. compete a esta última la administración de los recursos que demanda el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con esta gestión.

En cumplimiento de su cometido, la Fiduciaria, entre otras funciones, habrá de recibir las solicitudes relacionadas con prestaciones económicas e interposición de recursos, revisará la documentación, estudiará las pretensiones a la luz de los diferentes regímenes en la materia, verificará las bases y registro de prestaciones, cruzará la información, elaborará el proyecto de acto administrativo correspondiente y remitirá la actuación para la aprobación y firma del Representante Legal de la entidad en liquidación.³⁸ Contempla el Contrato, la asistencia y apoyo de la entidad Fiduciaria, con cargo a la constitución del Patrimonio Autónomo que se conviene, de todo lo relacionado con el reconocimiento pensional, inclusive la atención de derechos de petición y defensa judicial.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en sentencia de unificación, se pronunció sobre la obligación de la Fiduciaria la Previsora S.A. de sujetar *“sus actuaciones prima facie a la Constitución Política, la cual, entre otras obligaciones, le impone respetar los derechos de los terceros”*.

Lo anterior, al unificar la jurisprudencia constitucional sobre la vulneración de los derechos fundamentales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dentro del marco del Acuerdo 34 de 1998, por medio del cual el Consejo Directivo de la entidad, haciendo uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por el numeral 4º del artículo 7º de la Ley 91 de 1989³⁹ y por el Decreto 1775 de 1990, reglamentó el reconocimiento de las cesantías parciales de los docentes oficiales, asignando a la Fiduciaria la Previsora S.A. la revisión del mismo y

³⁷ Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 3-1-12984.

³⁸ Idem. Cláusula Cuarta Obligaciones del Fideicomitente. Literal C. Obligaciones en relación con la realización de la gestión de proyección de los actos administrativos de Prestaciones económicas y de otras actividades referentes al manejo administrativo de las pensiones y prestaciones económicas.

³⁹ “Artículo 7º. El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tendrá las siguientes funciones: 4. Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos. (...)”

el otorgamiento de un visto bueno previo a la expedición de la resolución de reconocimiento.

Para el efecto, la Nación-Ministerio de Educación Nacional celebró con la Fiduciaria la Previsora S.A. el 21 de junio de 1990, un contrato de fiducia mercantil de administración de los recursos destinados al pago de las prestaciones de los docentes.

En armonía con lo expuesto, la Corte Constitucional encontró claramente violatorio del derecho fundamental de petición otorgar a una persona jurídica de derecho privado⁴⁰ que, en principio, no puede ser sujeto pasivo del derecho de petición, la posibilidad de inmiscuirse en trámites relacionados con éste y condicionarlo, porque la administración de recursos públicos, así comprometa gestiones de igual naturaleza, no le imprime al responsable de su ejecución carácter de autoridad pública.

Habría que considerar, en consecuencia, a la luz del artículo 4° de la Carta Política, el que obliga a aplicar sus mandatos en lugar de aquellos que la desconocen, que el contrato de administración y pagos, 3-1-12984, suscrito el 12 de junio del año en curso, entre la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE en Liquidación y la Fiduciaria La Previsora S.A. no sustrae a la entidad pública de dar oportuna y debida respuesta en el desarrollo de su gestión relativa a los derechos pensionales a su cargo y que las gestiones de la Fiduciaria La Previsora S.A. se circunscriben a brindarle a la obligada asistencia y apoyo en el cumplimiento de su labor.

Lo anterior, aunque en los términos del contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos, inoponible a los acreedores de derechos pensionales, corresponda a la Fiduciaria La Previsora S.A. i) recibir, registrar y digitar cada una de las solicitudes de pensiones y prestaciones económicas que, con relación a CAJANAL EICE EN LIQUIDACION le sean presentadas; ii) realizar el estudio previo de seguridad documental, con el concurso de una empresa especializada de ser ello preciso; iii) revisar la documentación, sustanciarla, liquidar el monto a reconocer y elaborar el proyecto de acto administrativo y iv) remitir para la revisión, aprobación y firma del representante legal de la entidad en liquidación.

Finalmente, cabe señalar la posible competencia del Seguro Social para canalizar las solicitudes atinentes a obligaciones a cargo de Cajanal EICE en Liquidación, habida cuenta de las falencias estructurales que le impiden a la entidad pública asumirlas, a la luz de los artículos 52 de la Ley 489 de 1998, 2° del Decreto ley 254 de 2000 y 52 y 129 de la Ley 100 de 1993, dado el mandato del artículo 4° constitucional y las previsiones de los artículos 150 y 189 de la Carta Política.

⁴⁰ Fiduciaria La Previsora, Fiduprevisora S.A. es una sociedad de economía mixta sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

1.4 Conclusiones

- a) En un gran porcentaje los conflictos se resuelve declarando al Instituto de Seguro Social competente, en su calidad de administrador general del Régimen de Prima Media con Prestación definida.
- b) Si bien la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado define los conflictos, dentro del término establecido en el ordenamiento, al punto que en los cuarenta y seis (46) días, en promedio, contados a partir de su radicación, el asunto ha sido remitido al competente, los conflictos de competencia retardan en tres años la resolución de situaciones pensionales.
- c) Lo anterior se explica porque las entidades administradoras se abstienen de plantear el conflicto a tiempo y, una vez formulado, omiten remitir la actuación a la Sala de Consulta para lo de su competencia.

2. Conflictos de competencia derivados de la Ley 1152 de 2007. Un ejemplo de las dificultades generadas por defectos de técnica normativa en los procesos de transición normativa.

2.1 Introducción

Si bien la Corte Constitucional en Sentencia C-175 de 2009 de 18 de marzo de 2009, declaró inexecutable la totalidad del texto de la Ley 1152 de 2007, lo que conllevó el restablecimiento de las competencias del INCODER y, por ende, la desaparición de los eventuales conflictos de competencia generados en virtud de esa normativa⁴¹, lo sucedido en el periodo de vigencia de dicha ley sirve a la Sala para advertir sobre la importancia de (i) establecer reglas claras de transición entre regímenes jurídicos; (ii) señalar de manera expresa y detallada las normas derogadas o modificadas; y (iii) evitar la asignación de competencias concurrentes o similares que no sean fácilmente diferenciables.

2.2. Los casos presentados

En el caso particular de la Ley 1152 de 2007, se generaron conflictos de competencia en relación con:

- (i) Quién debía continuar actuaciones en curso que adelantaba el INCORA, pero que ya no eran de su competencia

A finales del año 2008 se radicaron en la Sala de Consulta y Servicio Civil más de 30 conflictos de competencia originados en la redistribución de competencias agrarias de la Ley 1152 de 2007, en la medida que ésta no era clara en relación con la entidad que,

⁴¹ Decisión del 22 de abril de 2009, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Exp. 110010306000200900028 00.

entre la Unidad Nacional de Tierras Rurales y las Corporaciones Autónomas Regionales, debía asumir determinadas actuaciones en trámite que hasta ese momento estaban a cargo del INCODER, pero que, por virtud de dicha ley, dejarían de ser de su competencia.

El artículo 28 le asignaba las siguientes funciones a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT - :

“ARTÍCULO 28°. Serán funciones de la UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES, las siguientes:

(...)

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.”(...)

El parágrafo 1 del mismo artículo disponía que la Unidad Nacional de Tierras Rurales UNAT, se encargaría de la ejecución y finiquito de los procedimientos en curso en el INCODER, cuyo fin fuera el de delimitar las tierras de propiedad de la Nación:

“Parágrafo 1°- Ordénese a la UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES la ejecución y finiquito, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de los siguientes trámites administrativos y/o judiciales que en la actualidad se surten en el INCODER y que se hallaren pendientes de conclusión, esto es:

1. Los procedimientos agrarios en curso de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

2. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación. (...).”.

La discusión de competencias se generaba porque al hablarse en la ley de trámites pendientes de conclusión, no se aclaraba si cobijaba también aquellos casos en que apenas se estaba en la etapa de diligencias previas tendientes a determinar si había lugar o no dictar un acto de apertura del procedimiento de deslinde y clarificación de predios. A juicio de la UNAT, la ley sólo le atribuía los trámites que ya tenían resolución de apertura del respectivo procedimiento, en tanto que las CAR consideraban que el traslado de expedientes a la UNAT era total y comprendía los que estuvieran en una u otra etapa administrativa.

Además, a pesar de la aparente claridad de estas normas, el asunto se complicaba aún más, porque la misma ley le asignaba a las Corporaciones Autónomas Regionales las siguientes funciones, cuyo límite con las propias de la UNAT no era nada claro, por la similitud de unas y otras:

“Art. 37. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes a las Corporaciones Autónomas Regionales, la correspondiente a adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madrevejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos.”

Con base en esta norma, la UNAT reforzaba su argumento de que eran las CAR y no ella, las encargadas de seguir adelante los trámites no concluidos por el INCODER que aún no tenían un acto formal de iniciación del respectivo procedimiento administrativo de deslinde.

En relación con este conflicto pueden consultarse los expedientes 200800086, 200800087, 200800088, 200800089, 200800090, 200800091, 200800092, 200800093, 200800094, 200800095, 200800096, 200800097, 200800098, 200800099, 200800100, 200800101, 200800102, 200800103, 200800104, 200800105, 200800106, 200800107, 200800108, 200800109, 200800110, 200800111, 200800112, 200800113, 200800114 y 200800115.

(ii) Qué entidad debía atender solicitudes de revocatoria directa de actos expedidos por el INCODER en materias para las cuales ya no tenía competencia.

Durante la vigencia de la Ley 1152 de 2007 se presentaron otros dos casos que evidenciaban la magnitud del problema que se estaba presentando. En uno de ellos, un grupo de ciudadanos solicitaba la revocatoria directa de un acto administrativo expedido por el INCODER con base en las facultades que le otorgaba la Ley 389 de 1997, en virtud del cual se ordenaba la protección de un predio rural, habida cuenta del desplazamiento que había sufrido su propietario⁴².

En el segundo caso, se trataba de una solicitud de revocatoria directa presentada en contra de una resolución proferida por el INCODER para declarar extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio sobre unos predios rurales⁴³.

Para ninguno de los dos eventos la Ley 1152 de 2007 había dictado normas de transición. Simplemente trasladaba las funciones a otras entidades (en el primer caso a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en el segundo a las UNAT), sin disponer qué pasaría con situaciones como las expuestas.

Esa situación necesariamente enfrentaba a las diferentes entidades, al problema de determinar cuál de ellas debía avocar el conocimiento de las referidas solicitudes de revocatoria directa ¿la entidad que expidió el acto aunque ya no tenga competencia en la materia? o ¿la entidad a la que se le ha asignado la materia, aunque se trate de actuaciones finalizadas y de actos no expedidos por ella? Como se observa, se trata de

⁴² Expediente 11001-03-06-000-2009-00012-00, M.P. William Zambrano Cetina, decisión del 9 de marzo de 2009. Conflicto negativo de competencias entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁴³ Expediente 11001-03-06-000-2008-00064-00, M.P. Gustavo Aponte Santos, decisión del 9 de septiembre de 2008. Conflicto negativo de competencias entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Unidad Nacional de Adecuación de Tierras –UNAT.

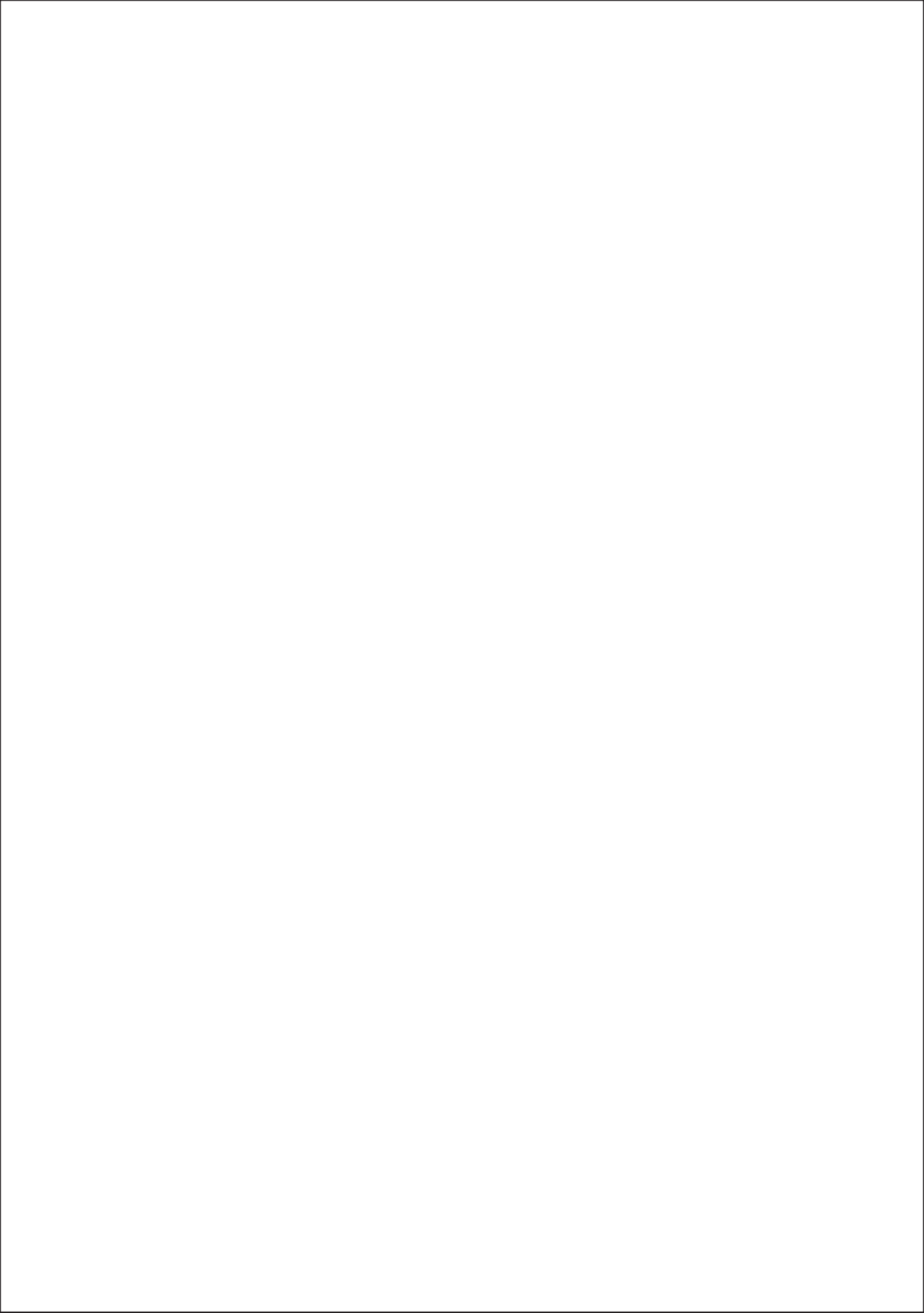
cuestiones no fáciles de resolver, pero que habrían podido tener una respuesta legislativa anticipada.

2.3 Observaciones

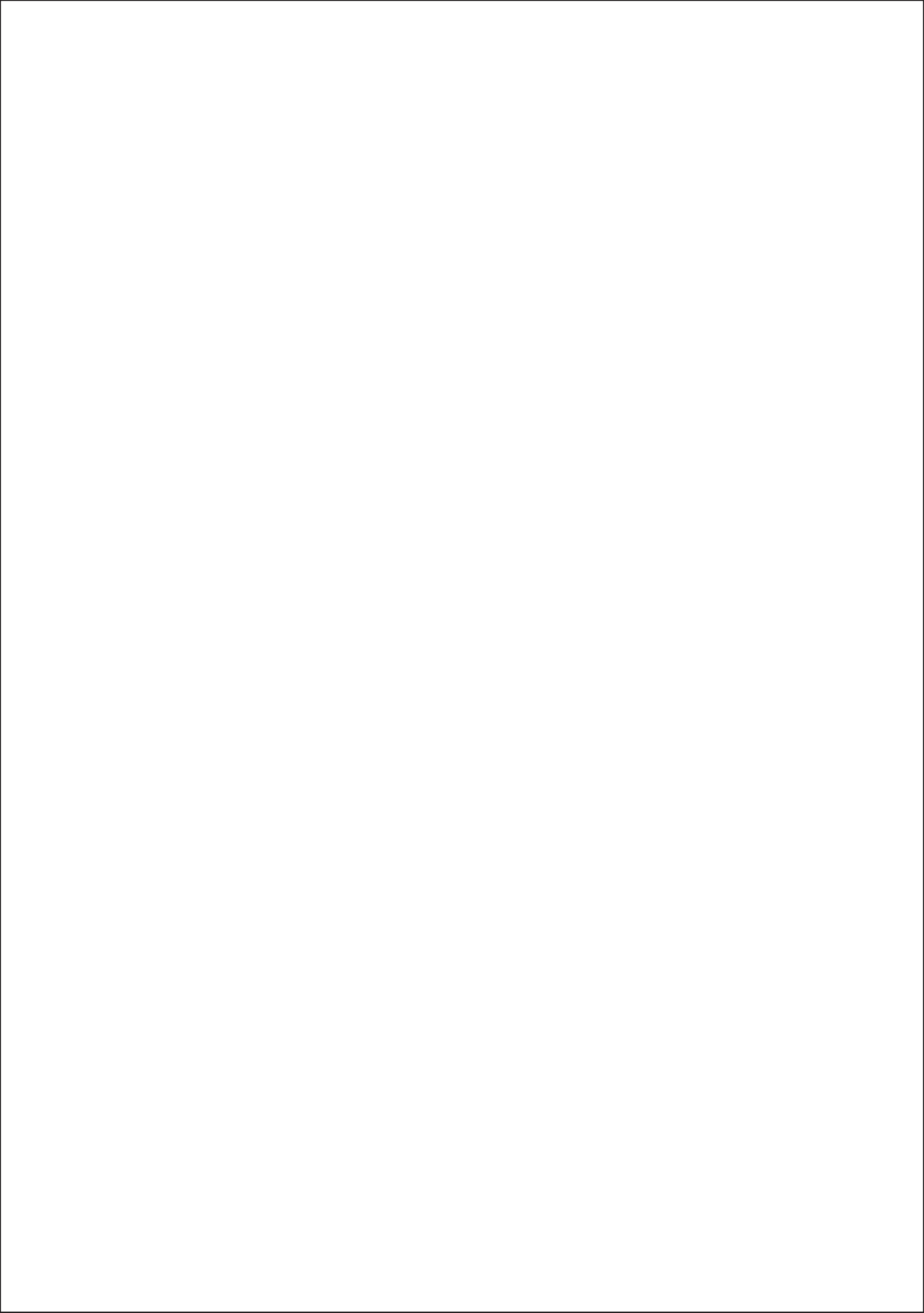
Más allá de las particularidades de cada uno de los casos expuestos y de la solución dada para resolver los respectivos conflictos de competencia, se observa cómo la confusión surge de dificultades en la redacción de las normas y de falta de claridad en el régimen de transición que debía operar con la expedición de la Ley 1152 de 2007. Además, no parece que las entidades involucradas en la materia y que tenían conocimiento de las especificidades de los respectivos procedimientos, hubieran participado en la preparación y revisión de la normatividad; o, si lo hicieron, no anticiparon los problemas que podrían presentarse.

En ese sentido, debe insistirse en la necesidad de que tanto a nivel del Congreso como del Gobierno, se adopten y sigan manuales de técnica normativa que ayuden a mejorar la calidad de las leyes y decretos y permitan anticipar los errores más comunes que surgen al momento de redactar una norma jurídica.

Sobre este punto se volverá en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este informe.



**V. CUADROS Y ESTADÍSTICAS SOBRE CONFLICTOS DE
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS 2005-2009**



Precisiones metodológicas

1. Los datos aquí presentados provienen del Sistema de información de la Rama Judicial “Gestión Siglo XXI”, y del registro que la Secretaría de la Sala lleva en sus libros de radicación sobre la totalidad de los conflictos de competencia administrativos entregados en medio físico y magnético por cada uno de los cuatro (4) despachos que componen la Sala de Consulta y Servicio Civil.

2. Este informe comprende los datos asociados al número total de conflictos de competencia resueltos por la Sala, desde la entrada en vigencia de la ley 954 de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2009. El mismo incluye aquellos asuntos que antes de la expedición de esta ley eran de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado y que al momento del tránsito legal de la competencia estaban pendientes de resolver, razón por la cual fueron remitidos para continuar su trámite en la Sala de Consulta y Servicio Civil.

3. Se discrimina en el total de conflictos de competencias administrativas, entre los asuntos que desde el año 2005 fueron resueltos de fondo y aquellos en los que la Sala se ha abstenido de resolver, por no darse los supuestos que configuran un conflicto de competencias administrativas o por ser otra la instancia encargada de resolverlos.

Se han identificado las principales causas de los conflictos sin decisiones de fondo: la inexistencia de dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto; el hecho de que los organismos o entidades en conflicto no pertenezcan al orden nacional; el que la solicitud de resolución de conflicto se haya planteado sobre asuntos de carácter general y no para resolver una actuación administrativa concreta; las solicitudes de conflicto no tienen naturaleza administrativa y, por ende, no son competencia de la Sala; la existencia de pronunciamientos previos sobre el asunto objeto de conflicto; y el hecho de que la resolución del conflicto corresponda a una entidad distinta, como en el caso de los conflictos que se presentan entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA.

4. Partiendo del tipo del conflicto de competencia, se resalta la participación de los conflictos de competencia negativos y positivos sobre el total de asuntos que han sido conocidos por la Sala.

5. Por otra parte, y desde una perspectiva orgánica se tuvieron en cuenta los niveles de participación de las entidades involucradas en los conflictos de competencias, tanto desde la óptica de aquellas que solicitan la resolución del conflicto, como de las entidades que son requeridas a asumir una determinada competencia. En este punto, se discriminó de acuerdo al tipo de entidad, esto es si pertenece al sector Central, descentralizado, si es un órgano sujeto a régimen especial o un ente o dependencia territorial.

Además, teniendo en cuenta que respecto del ejercicio de funciones administrativas a cargo de los despachos judiciales del país se presenta un alto porcentaje de conflictividad¹, estos también fueron incluidos dentro del listado que se presenta.

6. Así mismo, se ha considerado importante presentar la información sobre los tiempos de resolución de los conflictos de competencias administrativas por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil, que efectivamente atienden los objetivos buscados con la ley 954 de 2005, a saber, descongestionar la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y garantizar un tiempo de respuesta lo más expedito posible.

De acuerdo con lo anterior, se presentan cuadros y gráficas descriptivas y comparativas en relación con:

1. Total de conflictos de competencias tramitados por la Sala.
2. Comparativo de las decisiones de fondo e inhibitorias.
3. Detalle de las principales causas de inhibición.
4. Conflictos de competencia positivos y negativos.
5. Tipo de solicitante (sector central o descentralizado).
6. Discriminación por materias.
7. Detalle por entidades.
8. Tiempo de resolución de los conflictos.

¹ Especialmente en materia disciplinaria (p.ej. a quién corresponde investigar disciplinariamente a un funcionario del despacho judicial)

A. Total de conflictos de competencias administrativas 2005 a 2009

AÑO	TOTAL
2005*	33
2006	36
2007	27
2008	58
2009	25
TOTALES ABRIL 2005- 2009	179

Gráfico 1

* Estos totales incluyen asuntos que eran de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado y que fueron remitidos a la Sala de Consulta y Servicio Civil para continuar su trámite.

B. Comparativo decisiones inhibitorias y de fondo de los conflictos de competencia

Año	Resueltos de fondo	%*	Decisión inhibitoria	%	TOTAL
2005 (Desde abril)	23	70%	10	30%	33
2006	13	36%	23	64%	36
2007	15	56%	12	45%	27
2008	49	85%	9	16%	58
2009	21	84%	4	16%	25
TOTAL	121	68%	58	32%	179

* Los porcentajes se normalizaron de la siguiente manera: los superiores a 0.5% se aproximaron al número entero inmediato. Las cifras inferiores a 0.5 se aproximaron al entero anterior.

Gráfico 2

DECISIONES INHIBITORIAS Y DE FONDO

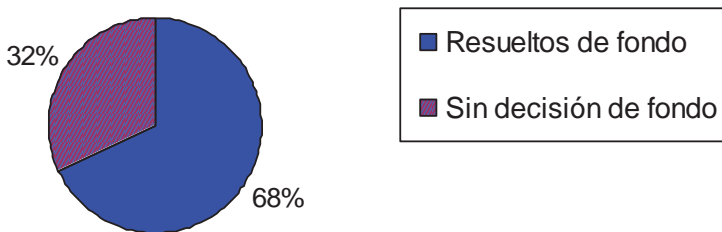
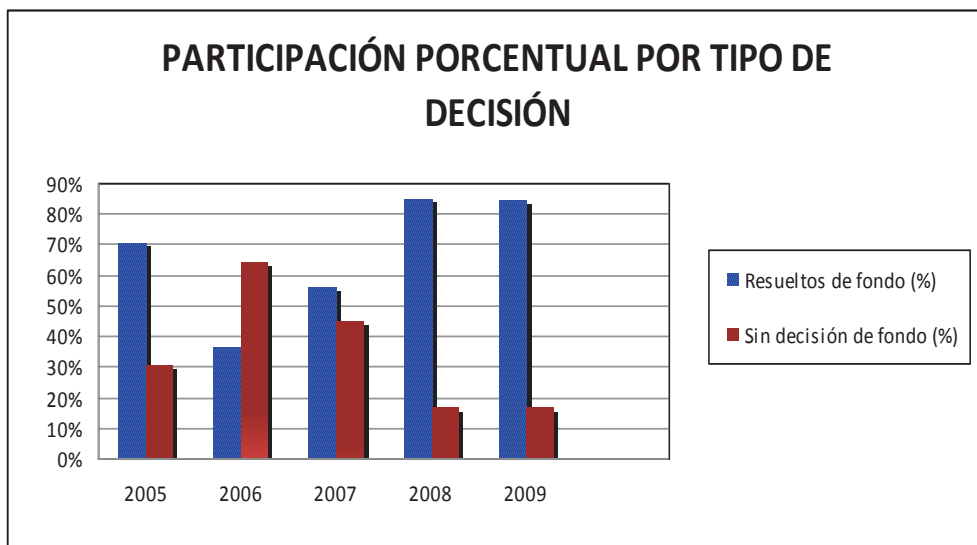


Gráfico 3

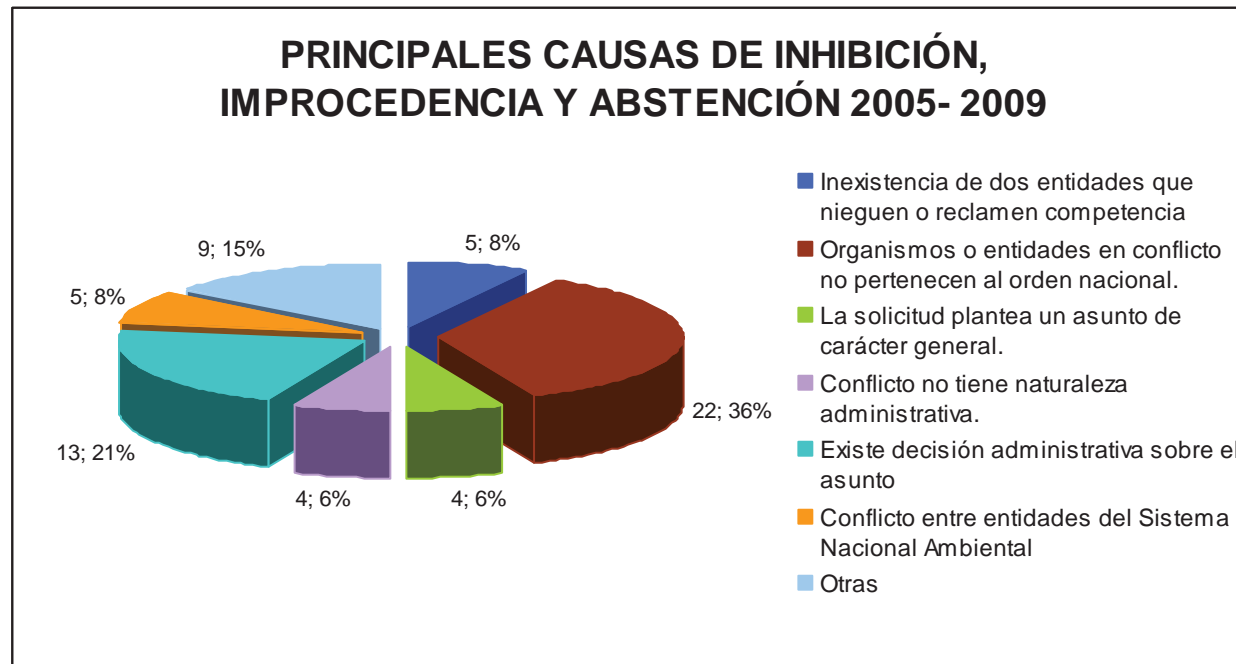


C. Principales causas de inhibición, improcedencia y abstención 2005- 2009

No	CAUSA	participación	%*
1	Inexistencia de dos entidades que nieguen o reclamen competencia	5	8
2	Entidades en conflicto no pertenecen al orden nacional.	22	36
3	La solicitud plantea un asunto de carácter general.	4	6
4	Conflicto no tiene naturaleza administrativa.	4	6
5	Existen pronunciamientos previos sobre el asunto	13	21
6	Conflicto entre entidades del Sistema Nacional Ambiental	5	8
7	Inexistencia de conflicto por otras razones	9	15
	Total conflictos sin decisión de fondo	62	

* Los porcentajes se normalizaron de la siguiente manera: los superiores a 0.5% se aproximaron al número entero inmediato. Las cifras inferiores a 0.5 se aproximaron al entero anterior.

Gráfico 4

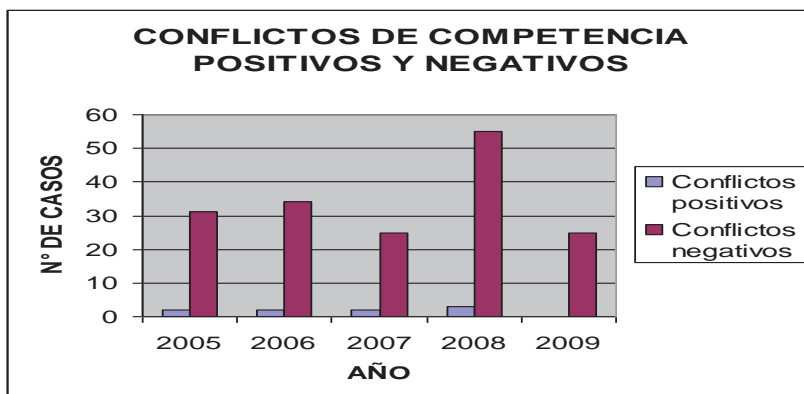


En el gráfico se presentan, separados por punto y coma, el número de casos y el porcentaje correspondiente.

D. Conflictos de competencias positivos y negativos

AÑO	Positivos resultos de fondo	Positivos sin decisión de fondo	%	Negativos resultos de fondo	Negativos sin decisión de fondo	%	TOTAL
2005	1	1	6%	23	8	94%	33
2006	0	2	5.6%	13	21	94.4%	36
2007	1	1	7.4%	15	10	92.6%	27
2008	1	2	5%	49	6	95%	58
2009	0	0	0	21	4	100%	25
TOTAL	3	6	5%	121	49	95%	179

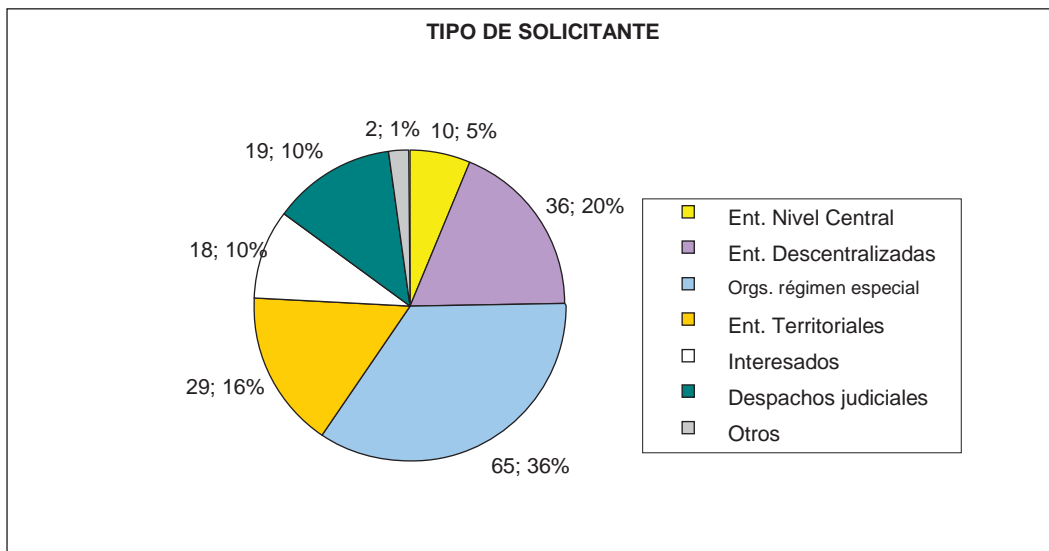
Gráfico 5



E. Tipo de solicitante

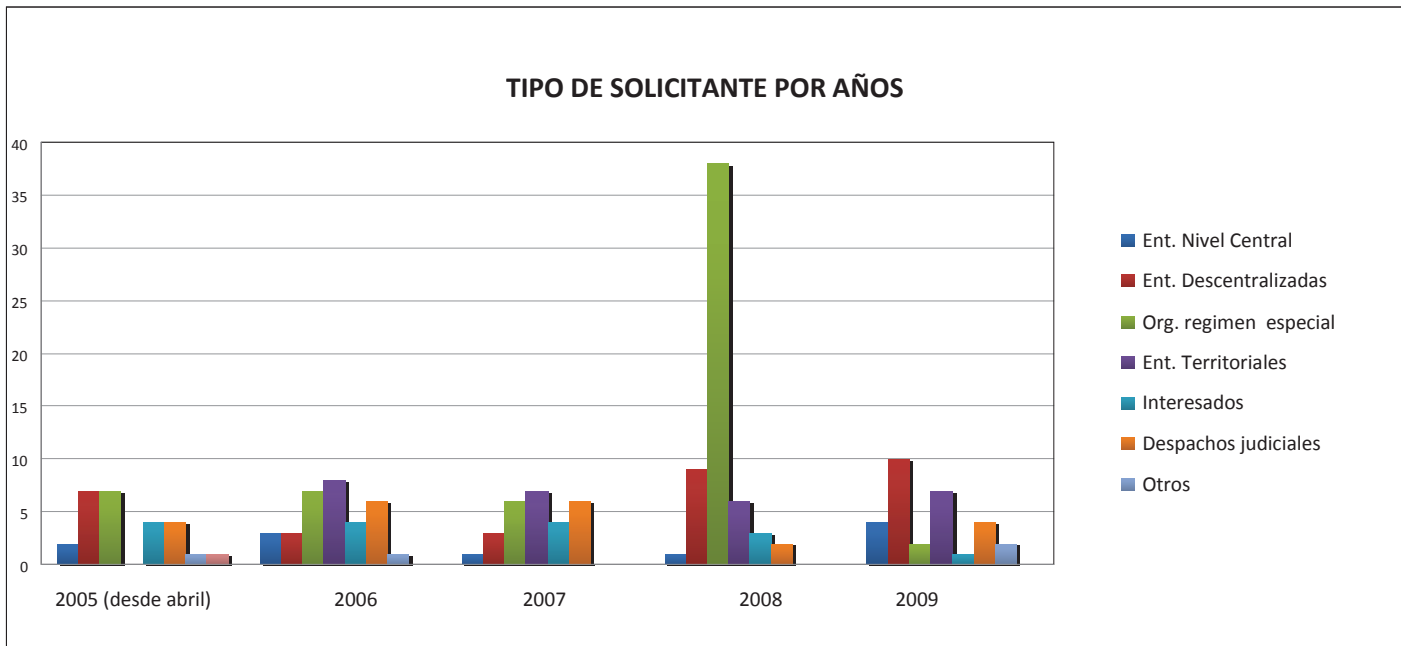
AÑO	Ent. Nivel Central	Ent. Descentralizadas	Organismos régimen especial (Art.40 Ley 489/98)	Ent. Territoriales	Interesados	Despachos judiciales	Otros	TOTAL
2005 (desde abril)	2	10	11	0	5	4	1	25
2006	3	5	7	8	6	6	1	32
2007	1	3	6	7	4	6	0	27
2008	1	8	38	6	3	2	0	59
2009	3	10	3	8	1	0	0	30
TOTALES	10	36	65	29	19	18	2	179
Porcentaje sobre total	5.5%	20.1%	36.3%	16.2%	10.6%	10%	1.1%	100%

Gráfico 6



En el gráfico se presentan, separados por punto y coma, el número de casos y el porcentaje correspondiente.

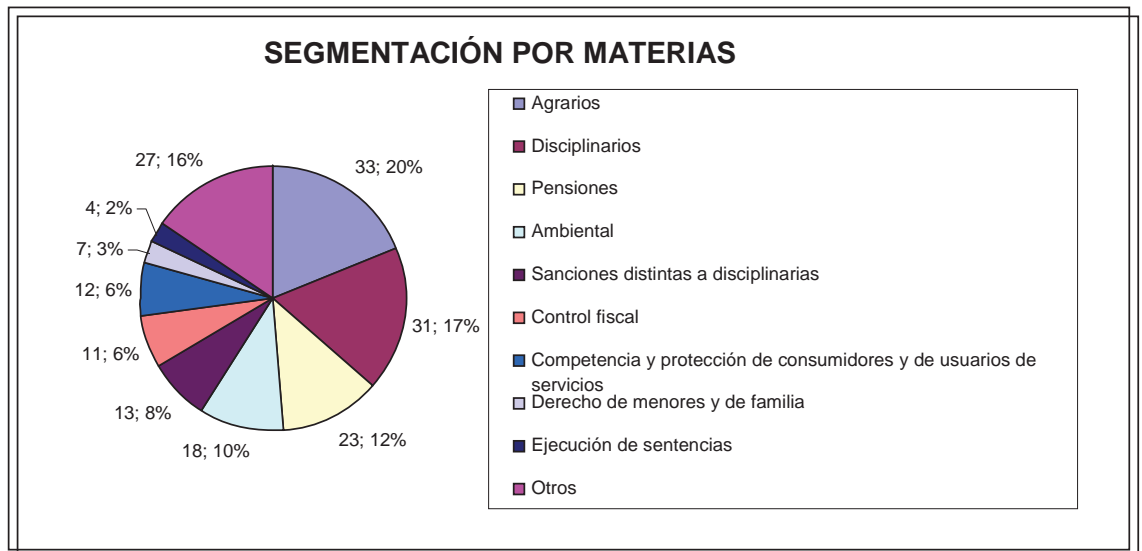
Gráfico 7



F. Segmentación por materias

Agrarios ²	33
Disciplinarios	31
Pensiones	23
Ambiental	18
Sanciones distintas a disciplinarias	13
Control fiscal	11
Competencia y protección de consumidores y de usuarios de servicios	12
Derecho de menores y de familia	7
Ejecución de sentencias	4
Otros	27

Gráfico 8

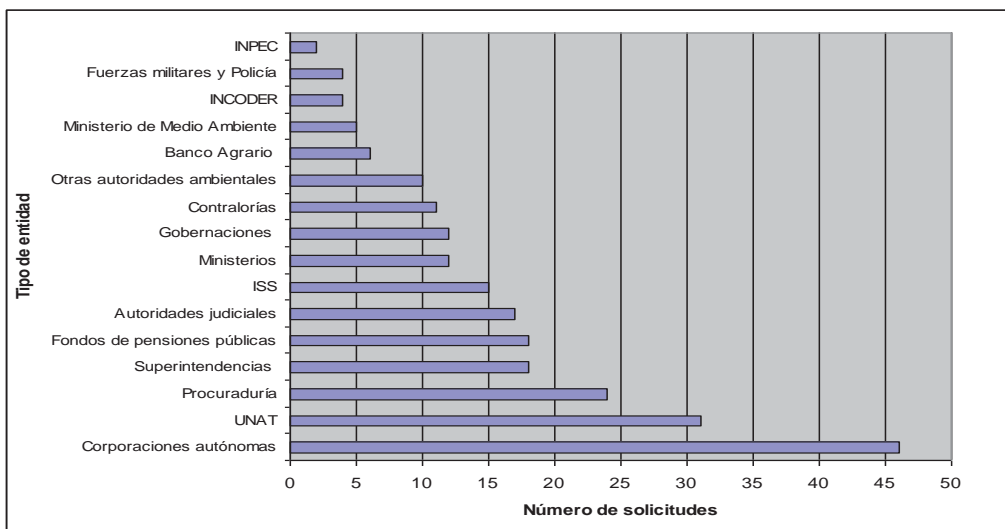


² En este ítem fueron incluidos los 29 casos relacionados con la delimitación de humedales derivada de la Ley 1152 de 2007.

G. Detalle por entidades³

Corporaciones autónomas	46
UNAT	31
Procuraduría	24
Superintendencias	18
Fondos de pensiones públicas	18
Autoridades judiciales*	17
ISS	15
Ministerios**	12
Gobernaciones	12
Contralorías	11
Otras autoridades ambientales	10
Banco Agrario	6
Ministerio de Medio Ambiente	5
INCODER	4
Fuerzas militares y Policía	4
INPEC	2

Gráfico 9



³ Incluye tanto entidades que han promovido el conflicto, como aquellas contra las que se promueve; por tal razón no guarda relación con el número total de conflictos conocidos por la Sala. Se omiten entidades que no han estado en más de un conflicto de competencia.

* Cuando cumplen funciones disciplinarias, especialmente.

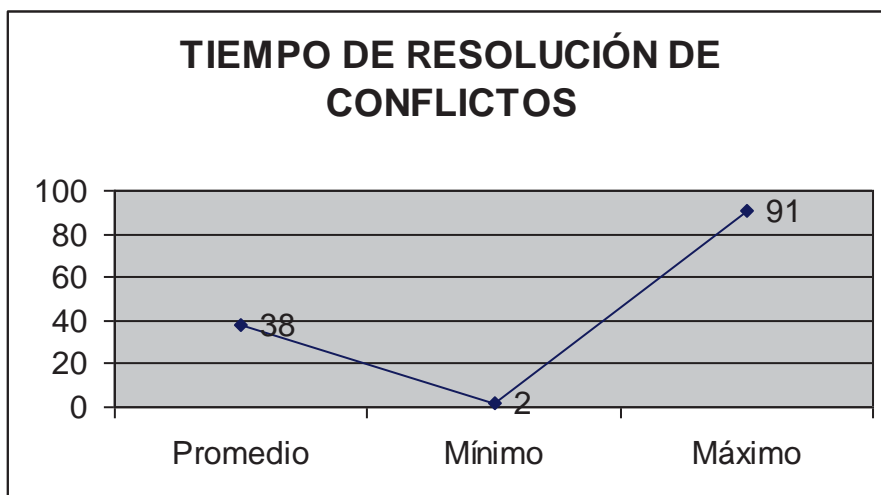
** No incluye al Ministerio del Medio Ambiente (se relaciona por separado).

H. Tiempo de resolución de los conflictos*

(27 de abril de 2005 al 26 de noviembre de 2009)

PROMEDIO	38 días
MÍNIMO	2 días**
MÁXIMO	91 días***

Gráfico 10



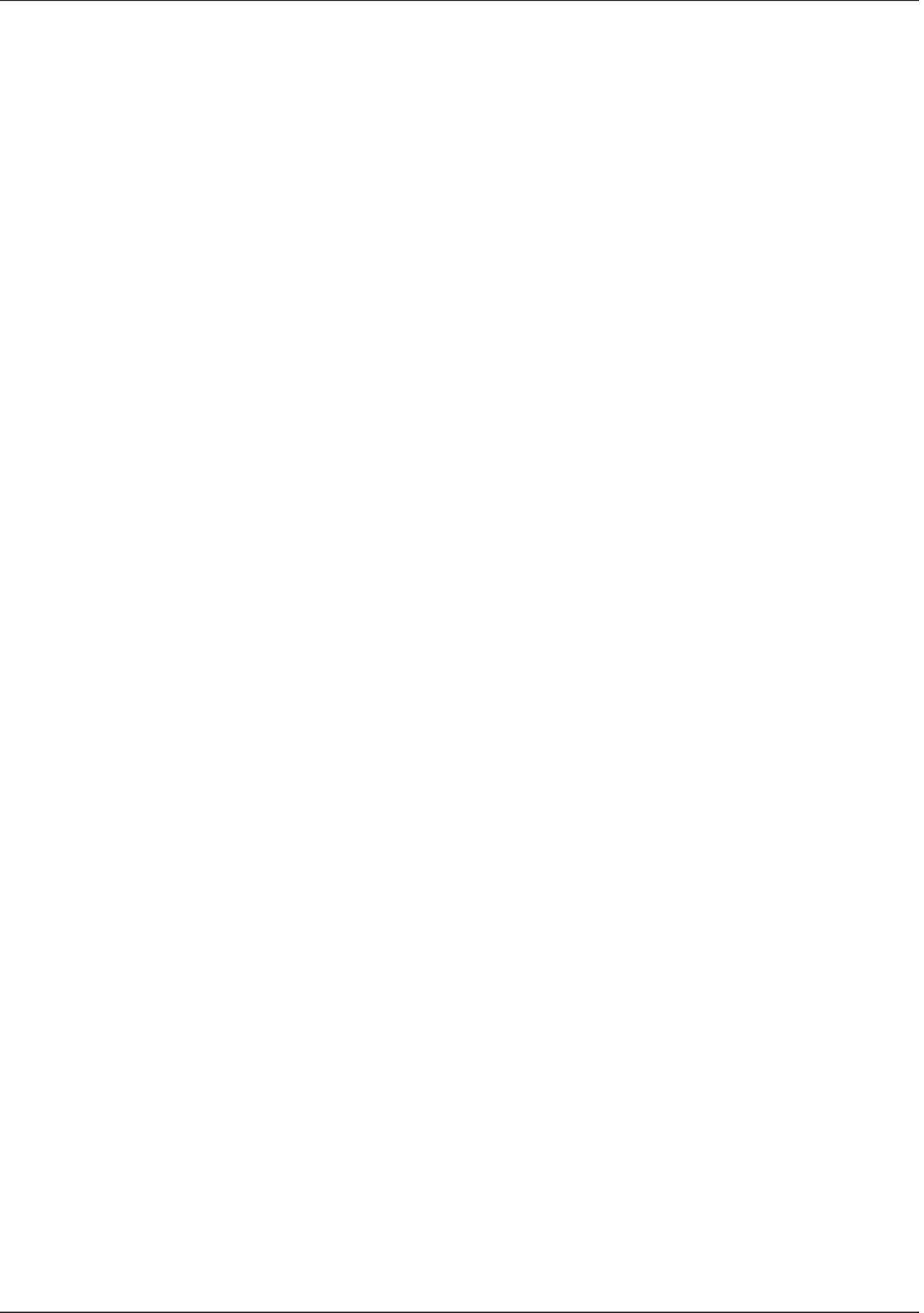
* Días calendario, desde la fecha de reparto, hasta la fecha en que la Sala resuelve el conflicto.

** Corresponde a un expediente que se remitió a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por tratarse de un conflicto de competencias judiciales.

*** En este expediente se tramitaron los impedimentos de los miembros de la Sala, posteriormente se procedió a nombrar los correspondientes conjueces y se realizó cambio de ponente.



VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



1. En la medida en que la competencia determina la legalidad de las decisiones administrativas e incide directamente en el derecho de las personas a un debido proceso administrativo, es necesario que el ordenamiento jurídico prevea una respuesta adecuada para la solución de aquellos casos en los que existe duda sobre la autoridad a la cual le corresponde decidir sobre un determinado asunto, de forma que se garantice la adopción de una decisión de fondo por quien tiene la competencia para ello.

2. Actualmente, es imposible aplicar las normas sobre conflictos administrativos de competencias, por fuera del marco constitucional que ordena proteger y hacer efectivos los derechos de las personas. En todos los casos en que la actuación haya sido iniciada a solicitud del interesado, estará en juego además la efectividad del derecho fundamental de petición, cuyo núcleo esencial excluye la posibilidad de respuestas evasivas de la Administración, de demoras injustificadas, de omisiones en el deber de informar, etc. Y cuando, además de todo, se trata de personas de la tercera edad, como en materia pensional, habrá una responsabilidad mayor por parte del Estado de promover los conflictos de competencia a que haya lugar, en los términos y condiciones establecidos en la ley, en orden a no interferir en los derechos sustantivos de ese grupo de personas de especial protección constitucional.

3. El derecho comparado evidencia que los ordenamientos jurídicos establecen en general mecanismos para arbitrar los conflictos de competencia no sólo de la Administración, sino en general las que surgen entre las diferentes ramas y órganos del poder público, con el fin de garantizar la legalidad de sus actuaciones y de evitar decisiones contradictorias, e incluso, ausencia total de decisión cuando ésta es obligatoria.

En particular, respecto de los conflictos de competencias administrativas, la tendencia en el derecho comparado está determinada porque su resolución se haga a través de mecanismos ágiles y eficientes, sin mayores interferencias en el trámite de las cuestiones administrativas y en el derecho de las personas a que los procedimientos concluyan con una decisión de fondo que, llegado el caso, pueda ser controvertida por medio de los recursos gubernativos y judiciales. La decisión del conflicto de competencias normalmente no tiene recursos y es instrumental, en tanto que solamente sirve para que la actuación siga su trámite, pero sin definir el fondo del asunto, que es algo que sólo le corresponde a la autoridad competente.

Para ello, algunas legislaciones se inclinan por procedimientos judiciales o cuasijudiciales en los que la definición de este tipo de conflictos se traslada a los jueces (en todo caso con plazos cortos y perentorios), en tanto que otras, quizá la mayoría, entienden que es un asunto que debe resolver la misma Administración, como algo inherente a su organización y al principio de separación de poderes.

4. El derecho colombiano ha optado por una solución intermedia entre lo judicial y lo administrativo, en la medida que si bien se asigna la definición de los conflictos de

competencias administrativas a la jurisdicción contenciosa (Consejo de Estado y Tribunales), dándole con ello independencia e imparcialidad al procedimiento, en todo caso, la decisión sobre la autoridad competente no adquiere naturaleza judicial, sino que se inserta a la actuación administrativa como un acto de trámite irrecurable en ese momento, pero controlable a través de la decisión definitiva, que podrá ser discutida en su integridad, incluso respecto de la competencia del funcionario para decidir.

Además, se conservan algunas soluciones de conflictos al interior de la propia Administración, como la que existe en la Ley 99 de 1993 para los integrantes del Sistema Nacional Ambiental –SINA- o la que se aplica cuando las diferencias no se presentan entre entidades sino entre dependencias de una misma organización administrativa, en cuyo caso, corresponderá resolverla al superior jerárquico.

5. En su evolución, la legislación nacional, aún cuando llegó a optar por un sistema de solución de controversias puramente judicial, con una acción y un procedimiento especiales, en todo caso ha seguido siempre unas reglas de sencillez y brevedad orientadas a garantizar su eficacia: obligación de generar el conflicto tan pronto se evidencia, traslados para alegar no mayores a cinco días, obligación de decidir en plazos determinados y decisión que se adopta en única instancia.

En la misma lógica de celeridad ha desaparecido de nuestra legislación la presentación de los alegatos de las entidades en audiencia, así como la intervención del Ministerio Público en defensa de la legalidad, prevista en las regulaciones de principios del siglo pasado

Precisamente, en el trámite parlamentario de la Ley 954 de 2005 se advirtió sobre los problemas que afrontaba la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para garantizar esos estándares de inmediatez, habida cuenta de la multiplicidad de asuntos que le estaban asignados, lo que justificó la búsqueda de otras alternativas, que finalmente se concretaron en la asignación de esta función a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

6. En lo que respecta a la Sala de Consulta y Servicio Civil, el sistema adoptado por la Ley 954 de 2005 ha sido adecuado y ha permitido superar los problemas de represamiento, aún cuando todo dependerá, a futuro, de que cuente con los recursos físicos y humanos adecuados.

Las estadísticas de la Sala para los años 2005-2009, arrojan un tiempo promedio de duración de los conflictos de competencia de 38 días (Gráfico 10), desde que el conflicto es repartido por la Secretaría, hasta el momento en que se resuelve por la Sala¹.

No obstante, la preocupación de la Sala se centra en la demora de las entidades para remitir las actuaciones de una entidad a otra y para generar el conflicto de competencias, lo cual retarda injustificadamente el trámite de las actuaciones administrativas. En muchos

¹ Hay que tener en cuenta que conforme a la Ley 954 de 2005, en este procedimiento se debe correr traslado a las partes por tres días. Además, en algunos casos la Sala debe requerir información no aportada o exigir que el conflicto sea planteado por el representante legal de la entidad.

casos incluso, omiten generar el conflicto y optan por remitir indefinidamente las actuaciones de una entidad a otra, debiendo los interesados propiciar directamente el conflicto de competencias ante la pasividad de las entidades involucradas.

7. Es especialmente preocupante para la Sala que en materia pensional, donde además del derecho de petición están en juego derechos fundamentales de personas de especial protección constitucional, no se observen de manera estricta las normas que regulan la definición de los conflictos de competencias administrativas y que deban ser los propios afectados, a través de apoderados, los que tengan que acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil en búsqueda de una orden que desentrase la actuación y permita llegar a una decisión de fondo sobre el derecho pensional.

El análisis hecho sobre esa materia en particular, denota que en muchos casos las entidades son indiferentes respecto de las reglas establecidas en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo sobre plazos y deberes de información y que, en algunos de ellos, en los que los tiempos de respuesta de una solicitud pensional se extienden por años, está de por medio una decisión tardía sobre la competencia de la respectiva entidad, la cual, después de haber tramitado el asunto e incluso haber expedido un acto definitivo, decide, en el trámite de los recursos que se interponen ante ella, declararse incompetente para resolver, viéndose expuesto el afectado a que toda la actuación deba iniciarse nuevamente en otra entidad.

8. La Sala ha encontrado también que algunos conflictos de competencias administrativas se generan en deficiencias de técnica normativa. Sucede, en especial, cuando se acude a fórmulas derogatorias generales pero no se señalan en particular las normas específicamente derogadas, modificadas o sustituidas, la situación en que quedan las actuaciones en trámite, las autoridades competentes para tramitarlas, etc., todo lo cual dificulta la labor de la Administración y puede debilitar el principio de legalidad.

9. Una de las ventajas del sistema de solución de conflictos de competencias administrativas como el adoptado en Colombia, además de la autonomía e independencia de la autoridad que los resuelve, ha sido la posibilidad de ir generando una doctrina uniforme, no sólo sobre los aspectos formales del respectivo procedimiento, sino, en especial, respecto de los deberes que surgen para la Administración y de los derechos que se radican en cabeza de los ciudadanos. La fuerte conexión entre la competencia de la Administración y los principios de eficiencia, efectividad de los derechos y sujeción al principio de legalidad, han hecho que la Sala deba enfatizar en aspectos tales como el deber de cumplir los plazos para la tramitación del conflicto, la obligación de mantener informado al interesado del estado de la actuación y la necesidad de que las entidades adopten decisiones oportunas y de fondo, conforme lo exige el ámbito mínimo de protección del derecho de petición.

En ese sentido se ha recordado en este informe los requisitos generales que deben cumplirse para plantear conflictos de competencias administrativas, con el fin de que no sean remitidos a la Sala de Consulta y Servicio Civil, o a los Tribunales, según el caso,

asuntos que no son de su competencia, con la pérdida de tiempo que ello implica para el interesado.

10. De otro lado, el análisis de la información estadística presentada en este informe, arroja algunos datos importantes a tener en cuenta:

10.1 En general el número de conflictos permanece constante durante los años que fueron objeto de medición (2005-2009). Su incremento en el 2008 se explica en los problemas de transición normativa originados en la Ley 1152 de 2007 (Gráfico 1).

10.2 El porcentaje de decisiones inhibitorias es relativamente alto: alrededor del 32% del total de asuntos que llegan a la Sala (Gráficos 2 y 3). Ello significa que se están remitiendo asuntos en los que, o bien no hay conflicto de competencias, o bien su resolución corresponde a otra autoridad. En otros casos, se utiliza el procedimiento para tratar de resolver asuntos que tienen establecidos otros mecanismos de solución. En cualquier caso ese alto porcentaje de inhibición denota desconocimiento de las entidades de la normatividad vigente y, en algunos casos, falta de diligencia en el análisis del asunto (Gráfico 4).

10.3 Es evidente que lo usual es que dos entidades nieguen su competencia para conocer un determinado asunto y que lo inusual es que discutan para asumirlo. Solamente en 9 de 179 asuntos analizados (Gráfico 5), la Sala ha tenido que revisar conflictos positivos de competencia y únicamente en tres de tales casos había realmente un conflicto que resolver (sobre los demás recayeron decisiones inhibitorias). Ello determina que la mayor atención debe recaer sobre conflictos negativos de competencia, en los cuales el ciudadano puede verse expuesto a una denegación de la función administrativa.

10.4 Una parte importante de los conflictos de competencia (36%) tiene que ver con entidades que se encuentran sujetas a un régimen especial de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 489 de 1998², específicamente las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales ocupan gran parte de ese porcentaje. Su participación se ve incrementada en el año 2008, como consecuencia de los conflictos de competencia originados en la Ley 1152 de 2007, en los que estaban involucradas, precisamente, las referidas corporaciones autónomas regionales. También es alto el número de casos que involucran entidades descentralizadas (18%); entidades territoriales (16%) y despachos judiciales (13%), estos últimos cuando ejercen principalmente la función disciplinaria sobre sus funcionarios (Gráficas 6 y 7).

10.5 El análisis por materias (Gráfico 8) arroja que la mayoría de los conflictos de competencias se presentan en actuaciones disciplinarias, agrarias y pensionales. Es igualmente alto el número de asuntos ambientales, a pesar de la competencia que en esa materia tiene el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como cabeza del Sistema Nacional Ambiental.

² Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.

El primer caso obedece normalmente a problemas de delimitación de las competencias disciplinarias entre la Procuraduría General de la Nación y las entidades estatales respecto de la investigación de los funcionarios de estas últimas. A su vez, gran parte de estos casos tienen relación con la competencia para investigar a empleados y funcionarios judiciales y con la autoridad competente para resolver la segunda instancia de tales procesos, ante la inexistencia de una relación administrativa de jerarquía entre los jueces.

Respecto de las actuaciones relacionadas con pensiones, la situación suele ser más preocupante por su demora e indebida tramitación, según se ha dejado expuesto anteriormente.

10.6 Consecuencia de lo anterior, se tiene que las entidades más involucradas en los conflictos de competencia, bien porque lo promueven o bien porque se promueven contra ellas, son la Procuraduría General de la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales y las autoridades judiciales³; igualmente, el Instituto de Seguros Sociales y los fondos de pensiones públicas y en menor medida las contralorías y las superintendencias (Cuadro VII – Detalle por entidades).

11. De acuerdo con las anteriores conclusiones, la Sala de Consulta y Servicio Civil considera necesario hacer las siguientes recomendaciones al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a las entidades públicas en general:

11.1 Es importante que en la elaboración y expedición de leyes, decretos y actos administrativos de carácter general se adopten directrices de técnica normativa dirigidas a mejorar la calidad de las normas.

Esas técnicas, ya implementadas en muchas otras legislaciones, contribuyen a garantizar una adecuada delimitación de las competencias administrativas, sobre la base de la claridad, coherencia y precisión de las normas; el análisis previo de su impacto jurídico; la consulta y coordinación entre las diferentes entidades interrelacionadas; y la previsión de la forma en que se afectará a los ciudadanos, especialmente a aquellos que son objeto de especial protección constitucional.

11.2 Especialmente y sin perjuicio de lo anterior, la Sala insiste en la necesidad de que al expedir una nueva normatividad, se señalen expresamente las normas derogadas, sustituidas o modificadas y la supervivencia o no de regímenes especiales. Se debe evitar el uso de fórmulas derogatorias generales que produzcan confusión o incertidumbre sobre las reglas jurídicas que regirán un determinado asunto. En la medida de lo posible se debe optar por regulaciones integrales de las materias, con el fin de evitar proliferación, dispersión o expedición de normas contradictorias que dificulten su aplicación por la administración y debiliten su sujeción al principio de legalidad.

³ Especialmente en los casos en que se discute la competencia para investigar disciplinariamente a empleados de los despachos judiciales.

11.3 Sería importante que el Gobierno Nacional adoptara directrices dirigidas a las entidades del sector nacional en relación con los derechos del interesado y los deberes de la Administración que surgen del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por la Ley 954 de 2005, así como respecto de los requisitos generales que deben concurrir para provocar un conflicto de competencias administrativas, según se ha expuesto en este informe. Especialmente, se debe recordar la necesidad de cumplir los plazos legales, de mantener informado al peticionario y de analizar, al inicio de cada actuación, la competencia de la entidad para su tramitación, de manera que, si es del caso, el conflicto se genere en ese momento y no posteriormente.

11.4 Para ayudar a solucionar los inconvenientes que se presentan en materia pensional, los cuales siguen presentándose a pesar de la existencia de decisiones judiciales que obligan a las entidades involucradas a no demorar las decisiones más allá de los plazos legales⁴, la Sala encuentra lógica la unificación en una sola entidad de la decisión sobre el reconocimiento de las pensiones, sin perjuicio de que subsistan diferentes entidades responsables del pago. La Sala entiende que ese es uno de los objetivos que se persiguen con la creación de Colpensiones y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP (Ley 1151 de 2007) respecto del régimen de prima media con prestación definida, pero espera que existan directrices claras para que esa entidad pueda cumplir con la labor de unificación.

11.5 En general, aunque en mayor medida para los asuntos pensionales o en los que esté en trámite la atención de personas de especial protección constitucional, se podría establecer un plazo máximo para plantear el conflicto de competencias administrativas (que debería ser el de 10 días que establece el artículo 33 del C.C.A para el efecto o el de 15 días que ha señalado la jurisprudencia constitucional para analizar los aspectos generales de las peticiones de pensión), luego del cual se entendería que la entidad ha aceptado su competencia; con posterioridad a ese plazo, esta última no podría rehusar su competencia y estaría obligada a continuar la actuación hasta su finalización⁵ o bien sería objeto de sanciones pecuniarias.

Así, transcurridos los primeros diez (10) o quince (15) días, contados a partir de la presentación de la solicitud, el peticionario no tendría que soportar cuestiones atinentes a la competencia, sino contar con un pronunciamiento dentro de los términos legales, el cual, en ningún caso, podría volver sobre la competencia ya aceptada.

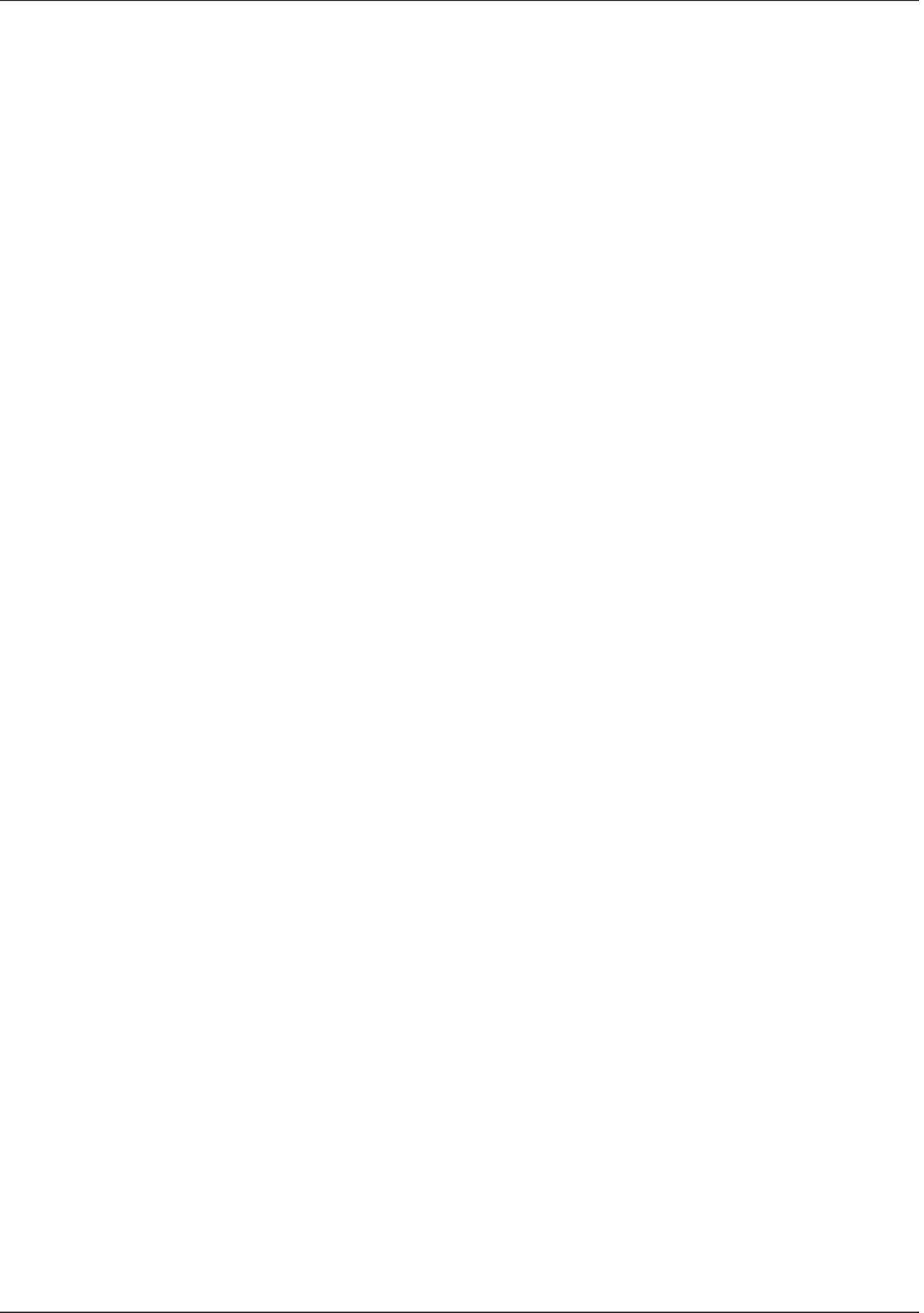
11.6 Cabría igualmente tener en cuenta algunos ejemplos en el derecho comparado, para prever lo siguiente:

- Una regla de *conservación del procedimiento*, para que no sea necesario repetir las actuaciones adelantadas por la entidad que deba remitir a otra un determinado asunto;

⁴ Resulta incomprensible la falta de gestión, en materia del planteamiento del conflicto, que se observa en veintiuno (21) de los veintidós (22) asuntos que comprende este informe. debieron acudir directamente o por intermedio de apoderado para propiciar la solución.

⁵ Sin perjuicio de que en un trámite independiente, pero que no afecte al pensionado, pueda discutir con otra entidad la responsabilidad en el pago de la prestación o pensión reconocida, según el caso.

- La posibilidad de adoptar *medidas cautelares* por parte del órgano que declina su competencia, para evitar daños graves o irreparables a la Administración o a los particulares, mientras se resuelve el conflicto; y
- Sanciones pecuniarias por conflictos de competencia promovidos sin sustento o con desconocimiento de los plazos y obligaciones establecidos en la ley.



VII. RELACION CONFLICTOS DE COMPETENCIA

□ □ □ □ □ □ □



1.	20010755 2006*	Superintendencias Nacional de Salud y de Sociedades.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Conflicto debe tener naturaleza administrativa. Función jurisdiccional en cabeza de una de las autoridades administrativas en conflicto. Consejo Superior de la Judicatura sala disciplinaria.
2.	20010755 Bis 2006*	Superintendencias Nacional de Salud y de Sociedades.	Declarar competente para conocer del proceso de liquidación Preventium S.A. a la Superintendencia Nacional de Sociedades.	SUPERINTENDENCIAS. Atribuciones de índole judicial. (Cambia doctrina).
3.	20021302 2006*	Sexta Brigada del Ejército Nacional - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC-	Declarar que la competencia para conocer y resolver el proceso disciplinario contra Auxiliar Bachiller del Cuerpo de Custodia y Vigilancia adscrito a la Penitenciaría Picalaña de Ibagué, es el INPEC.	BACHILLERES QUE PRESTAN SERVICIO MILITAR EN EL INPEC. Régimen disciplinario aplicable. Control disciplinario interno
4.	20030136 2006*	Ejército Nacional Sexta Brigada contra INPEC Regional Viejo Caldas.	Declarar que el competente para adelantar investigación disciplinaria es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Regional Viejo Caldas.	BACHILLERES QUE PRESTAN SERVICIO MILITAR EN EL INPEC. Régimen disciplinario aplicable. Control disciplinario interno
5.	20031262 2006*	Banco Agrario de Colombia y la Procuraduría General de la Nación	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación para adelantar la investigación disciplinaria por la pérdida del incentivo a la capitalización rural del crédito otorgado por el Banco Agrario.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en manejo de recursos públicos.
6.	20040241 2005*	I.S.S y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Declarar competente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para tramitar pensión.	RECLAMACION PENSIONAL. Docente nacionalizado. Interrupción de aportes al fondo por comisión de servicios.
7.	20040432 2005*	INCODER y Procuraduría General de la Nación.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación, para conocer del proceso disciplinario contra exfuncionarios del INCORA en el trámite de expropiación de un predio.	PROCESOS DISCIPLINARIOS ENTIDADES SUPRIMIDAS O FUSIONADAS. Poder preferente Procuraduría General de la Nación. Inaplicación de normas por inconstitucionalidad. Reserva de ley.
8.	20040819 2005*	Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.	Declarar que para el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, son competentes: a) La Nación – Ministerio del Interior y de Justicia en lo causado antes de la sentencia y b) A partir de la ejecutoria de la sentencia, el Consejo Superior de la Judicatura.	SENTENCIA JUDICIAL. Cumplimiento de efectos derivados de la ejecución. Competencia para fijar el régimen prestacional y salarial de los servidores de la Rama Judicial.

* Los expedientes marcados con asterisco corresponden a los conflictos de competencia pendientes de resolver por la Sala Plena, remitidos a la Sala de Consulta y Servicio Civil (Ley 954 de 2005).

9.	20040894 2005*	Contraloría General de la República C/ la Contraloría Departamental de Santander	Declarar que el competente para ejercer control fiscal sobre los Hospitales Universitario Ramón González Valencia y Psiquiátrico San Camilo del Departamento de Santander es la Contraloría General de la República.	CONTROL FISCAL POSTERIOR Y EXCEPCIONAL.
10.	20041191 2005*	Procuraduría General de la Nación, Regional Atlántico, y el INCODER	Declarar que el competente para conocer del proceso disciplinario contra ex-funcionarios del liquidado Instituto Nacional de Pesca y Agricultura, como consecuencia del hurto de un computador en la Seccional Turbo es la Procuraduría General de la Nación.	PROCESOS DISCIPLINARIOS ENTIDADES SUPRIMIDAS O FUSIONADAS. Poder preferente Procuraduría General de la Nación. Inaplicación de normas por inconstitucionalidad. Reserva de ley materia disciplinaria. Cláusula General de Competencia.
11.	20041276 2005*	Contraloría de Santander y la Contraloría General de la República	Declarar que la competencia para del proceso de responsabilidad fiscal contra ex gerente del Hospital Universitario Ramón González Valencia es de la Contraloría General de la República.	CONTROL FISCAL POSTERIOR Y EXCEPCIONAL.
12.	20041638. 2005*	SENA y el Instituto de Seguros Sociales.	Aceptar impedimentos.	REQUISITO. Solicitud de resolución de conflicto debe ser particular y concreta.
13.	20041489 2005*	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y Superintendencia de Puertos y Transportes.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencia.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia acto administrativo.
14.	20050001	Registraduría Nacional (Nariño) y Juzgado Promiscuo Municipal de El Tambo Nariño.	Declarar que la competencia para conocer proceso disciplinario contra Secretario del Juzgado Promiscuo Municipal de El Tambo Nariño, es el titular de ese Despacho Judicial.	PROCESOS DISCIPLINARIOS EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL. No pierde calidad de servidor público por ejercicio transitorio de otras funciones.
15.	20050002	Juzgado Promiscuo Municipal de Boavita, Boyacá, y Juzgado Promiscuo Municipal de Chita, Boyacá.	Declarar competente al Juzgado Promiscuo Municipal de Chita, para adelantar la investigación disciplinaria al posesionarse en cargo de Escribiente en ese Despacho Judicial, sin haber renunciado previamente a otro cargo que desempeñaba en provisionalidad.	PROCESOS DISCIPLINARIOS EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL.
16.	20050003	INURBE en Liquidación y Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.	Declarar competente al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA para conocer las posibles irregularidades cometidas por el oferente constructor del proyecto de vivienda de interés social ubicado en el municipio de Caucaasia,	TRANSITO DE COMPETENCIAS DE ENTIDADES SUPRIMIDAS O FUSIONADAS.
17.	20050004	Contraloría General de Nariño C/ Contraloría General de Nariño.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
18.	20050005	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Declarar que la entidad competente para tramitar y resolver sobre el otorgamiento de la licencia ambiental de un proyecto es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	LEY 1152 DE 2007. Competencia para adelantar procesos agrarios en curso

19.	20050006	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y Procuraduría Provincial de la misma ciudad.	Declarar que el competente para adelantar la actuación disciplinaria contra los conciliadores en equidad es la Procuraduría General de la Nación, por conducto de la Procuraduría Provincial de Bucaramanga.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en desempeño de función pública.
20.	20050007	Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. y la Dirección General Marítima –DIMAR-.	Declarar competente al Instituto Nacional de Concesiones (INCO) para conocer y tramitar solicitud de concesión portuaria.	AUTORIDADES CON COMPETENCIA EN MATERIA PORTUARIA. Concesión portuaria.
21.	20050008	Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA – y CARDIQUE	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas entre el establecimiento público ambiental de Cartagena – EPA – y CARDIQUE.	REQUISITO. Solicitud de resolución de conflicto debe ser particular y concreta.
22.	20050009	Registraduría Nacional del Estado Civil y Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca.	Declararse INHIBIDO para decidir.	INEXISTENCIA DE CONFLICTO. Orden de superior jerárquico. Jurisdicción coactiva. Trámite de excepciones. Aplicación de la ley en el tiempo.
23.	20050010	Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Departamento Técnico del Medio Ambiente.	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto.
24.	20050011	Fiscalía General de la Nación. C/ Ministerio del Interior y de Justicia	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas.	SENTENCIA JUDICIAL. Imposibilidad de modificarse a través de conflicto de competencias.
25.	20050012	Fiscalía General de la Nación y Ministerio del Interior y de Justicia.	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas.	SENTENCIA JUDICIAL. Imposibilidad de modificarse a través de conflicto de competencias.
26.	20050013	Fondo Pensional Territorial de Boyacá - I.S.S (Santander).	Declarar que el competente para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez es el ISS.	RECLAMACIÓN PENSIONAL. Régimen de transición. Bono pensional.
27.	20050014	ISS y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Declarar competente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para tramitar reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.	RECLAMACIÓN PENSIONAL. Docente. Pensión de jubilación por aportes.

28.	20050015	Ministerio de la Protección Social y Procuraduría General de la Nación.	Declarar que la competencia en proceso disciplinario contra la Gerente General CAJANAL, E.I.C.E., por incumplimiento a los fallos de tutela, es de la Procuraduría General de la Nación.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Control de tutela y control jerárquico de las entidades.
29.	20050016	Superintendencias de Sociedades y de Salud	Declarar que la Superintendencia de Sociedades es la entidad competente para revisar y aprobar cálculo actuarial pensional.	SUPERINTENDENCIAS. Competencias residuales.
30.	20050054	Superintendencias de Industria y Comercio, de Servicios Públicos Domiciliarios y Bancaria.	Declarar competente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para conocer de queja contra Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios por violación de los derechos de los usuarios en pago de facturas en entidades bancarias.	SUPERINTENDENCIAS. Competencias. Criterio objetivo o material y subjetivo u orgánico.
31.	20050055	Banco Agrario de Colombia / Procuraduría Regional del Valle.	Declarar que la Procuraduría Regional del Valle del Cauca es la entidad competente para adelantar investigación disciplinaria.	ENTIDADES SUPRIMIDAS O FUSIONADAS. Poder preferente Procuraduría General de la Nación. Inaplicación de normas por inconstitucionalidad. Reserva de ley.
32.	20050074	I.S.S. y E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento.	Estése a lo resuelto en el auto del 1º de marzo de 2005 dictado por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia de pronunciamiento judicial.
33.	20050216	Procuraduría General de la Nación y otras c/ Banco Agrario.	Archívese el cuaderno que contiene las actuaciones que originaron el presente auto.	Archivo por tratarse de un mismo asunto.
34.	20050335	Superintendencias de Sociedades / Nacional de Salud.	Declarar que el competente para adelantar las investigaciones administrativas en la IPS Oftalmos S.A. es la Superintendencia de Sociedades.	SUPERINTENDENCIAS. Competencias. Criterio objetivo o material y subjetivo u orgánico.
35.	20050336	Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.	Declarar que la Policía Nacional es competente para liquidar y pagar la condena proferida en sentencia del 11 de marzo de 2004, en segunda instancia por el Consejo de Estado.	SENTENCIA JUDICIAL. CUMPLIMIENTO. Representación de la nación. Competencia para liquidar y pagar una condena.
36.	20050398	Superintendencias de Salud y de Sociedades.	Declarar que la competencia para conocer y resolver proceso de liquidación radica en la Superintendencia de Sociedades.	SUPERINTENDENCIAS. Atribuciones judiciales. Competencia en procesos de liquidación de IPS privadas. Competencia en intervención forzosa administrativa.
37.	20050433	Ministerio del Interior y de Justicia y la Superintendencia Nacional de Salud.	Declarar que el Ministerio del Interior de Justicia Dirección de Etnias, es la entidad competente para conocer derecho de petición.	SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Registro de autoridades indígenas. Expedición de certificados de representación legal.

38.	20050434	Consejo Nacional Electoral, Alcaldía de Bogotá, Consejo Seccional de la Judicatura y Concejo Distrital de Bogotá.	Declarar que el competente para conceder o negar la licencia solicitada por Juez de Paz, es la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura.	JUECES DE PAZ. Función jurisdiccional.
39.	20060001	Alcaldía Local de Tunjuelito y el Dama.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
40.	20060002	CARDIQUE y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.	Declarar improcedente la solicitud planteada por la empresa en relación con la entidad competente para ejercer el seguimiento y control ambiental de sus actividades.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia Acto administrativo.
41.	20060003	Gobernación de Nariño - Instituto Departamental de Salud de Nariño.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
42.	20060004	Gobernación de Nariño - Instituto Departamental de Salud de Nariño.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
43.	20060005	Gobernación de Nariño - Instituto Departamental de Salud de Nariño.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
44.	20060037	Consejo Superior de la Judicatura y Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	Declarase que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en la persona del Alcalde Mayor es competente para aceptar la renuncia de Juez de Paz.	JUECES DE PAZ. Competencia para aceptar renuncia.
45.	20060041	Gobernación de Nariño - Instituto Departamental de Salud de Nariño.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales
46.	20060042	Gobernación de Nariño contra la Alcaldía de Chachagüí.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
47.	20060051	Fondo Pensional Territorial de Boyacá y el I.S.S. Seccional Santander.	Declarar improcedente la solicitud planteada por la solicitante en relación con la entidad competente para tramitar el reconocimiento y pago de su pensión de retiro por vejez.	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.
48.	20060056	Superintendencia de	Declarar que la Superintendencia de Puertos y	SUPERINTENDENCIAS. Función delegada.

		Puertos y Transporte frente al Ministerio de Transporte.	Transporte es competente para decidir si resuelve los recursos de apelación o decreta la caducidad a que se refiere el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.	Atribución temporal de competencias sancionatorias.
49.	20060059	Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Nacional de Salud	Declarar competente a la Superintendencia de Sociedades para el conocimiento del trámite concursal de liquidación obligatoria de la sociedad Hipódromo de Techo S.A.	REQUISITO. Conflicto debe tener naturaleza administrativa. Función jurisdiccional en cabeza de una de las autoridades administrativas en conflicto. (cambio de doctrina).
50.	20060060	Tribunal Superior de Cundinamarca y Procuraduría Regional del Tolima.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación, para conocer el recurso de apelación interpuesto contra providencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de la Palma, Cundinamarca, en proceso disciplinario.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
51.	20060065	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca frente a la Procuraduría Provincial de Zipaquirá.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación, para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la providencia Del Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá, Cundinamarca, en proceso disciplinario.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
52.	20060066	INURBE en Liquidación y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.	Declarar competente a FONVIVIENDA para adelantar el trámite de restitución de subsidios familiares de vivienda y para imponer sanciones por violación de las obligaciones impuestas en el la Ley 3 de 1991.	ENTIDADES SUPRIMIDAS O EN LIQUIDACIÓN. Investigación y sanción por utilización de fondos de subsidios de vivienda.
53.	20060074	Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial.	Dejar sin efecto todas las actuaciones preliminares adelantadas por la Secretaría de esta Sala, en el radicado de la referencia.	IMPROCEDENCIA POR INEXISTENCIA DE PRESUPUESTOS SUSTANCIALES Y PROCESALES MINIMOS.
54.	20060075	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.	Declarar improcedente solicitud en relación con la entidad competente para tramitar el otorgamiento de la licencia ambiental para la explotación de materiales de construcción en el área de la licencia minera.	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.
55.	20060076	Contraloría General de la República y la Contraloría municipal de Soledad (Atlántico).	Por sustracción de materia declararse inhibida para conocer del conflicto positivo de competencia.	IMPROCEDENCIA POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA.
56.	20060081	Juez Noveno Laboral del Circuito de Barranquilla frente a la Procuraduría Provincial de Barranquilla.	Remítase el expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, para que resuelva el impedimento planteado por el Juez Noveno Laboral del Circuito de la misma ciudad.	IMPROCEDENCIA POR TRÁMITE PENDIENTE. Resolución de un impedimento.

57.	20060084	Corporaciones Autónomas Regionales del Valle del Cauca y del Cauca.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	SINOPSIS DE REQUISITOS SUSTANCIALES Y PROCESALES. Funciones del ministerio de ambiente frente conflictos del SINA.
58.	20060085	Municipio de Cali y el Instituto de los Seguros Sociales.	Declarar improcedente la solicitud presentada.	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia. Existencia de acto administrativo.
59.	20060088	Superintendencia de Sociedades y de Industria y Comercio	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas.	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.
60.	20060093	Hospital Rosario Pumarejo de López y Departamento del Cesar.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
61.	20060096	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y del Cauca.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	SINOPSIS DE REQUISITOS SUSTANCIALES Y PROCESALES. Funciones del ministerio de ambiente frente conflictos del SINA.
62.	20060101	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y el municipio del Retiro.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	SINOPSIS DE REQUISITOS SUSTANCIALES Y PROCESALES. Funciones del ministerio de ambiente frente conflictos del SINA.
63.	20060102	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y Municipio de Medellín.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	SINOPSIS DE REQUISITOS SUSTANCIALES Y PROCESALES. Funciones del ministerio de ambiente frente conflictos del SINA.
64.	20060105	Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio y Procuraduría Provincial de Villavicencio.	Declarar competente al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio, para adelantar investigación disciplinaria.	POTESTAD DISCIPLINARIA. EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL. Primera instancia y superior jerárquico.
65.	20060110	Municipio de Medellín y Gobernación de Antioquia.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
66.	20060111	Curaduría urbana No. 4 y Departamento Administrativo de Planeación Distrital.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Conflicto entre entidad territorial del nivel distrital y un particular.

67.	20060114	Fondo Territorial de Pensiones de Casanare y el Departamento de Boyacá.	Declarar competente al Fondo Territorial de pensiones de Casanare para tramitar el reconocimiento, sustitución y pago de pensión de jubilación.	RECLAMACION PENSIONAL. Docente nacionalizado. Sustitución y pago.
68.	20060118	Corporación Autónoma Regional del Tolima y Corporación Autónoma Regional de C/marca.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	SINOPSIS DE REQUISITOS SUSTANCIALES Y PROCESALES. Funciones del ministerio de ambiente frente conflictos del SINA.
69.	20060122	Secretaría de Hacienda Distrital, Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, e ISS.	Declarar que el Instituto de Seguros Sociales –ISS, es la entidad competente para el reconocimiento y pago de las pensiones de vejez.	RECLAMACION PENSIONAL Régimen de Transición. Principio de favorabilidad
70.	20070010	Alcaldía Mayor de Bogotá/ Dirección Nacional de Derecho de Autor.	Declarar competente al Gobierno Nacional- Dirección Nacional de Derecho de Autor adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia.	FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA DIRECCION NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR. Naturaleza Jurídica de SAYCO y ACINPRO
71.	20070016	Juzgado 17 Penal del Circuito/ Juzgado 11 Penal del Circuito.	Declarar competente al Juzgado Once Penal del Circuito de Bogotá, para adelantar investigación disciplinaria.	PROCESOS DISCIPLINARIOS EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL. Primera instancia - superior jerárquico.
72.	20070021	Invima / Superintendencia Nacional de Salud.	Declarar competente a la Superintendencia Nacional de Salud, para conocer de queja relacionada con el ejercicio de su función de inspección, control y vigilancia de la prestación del servicio de salud.	SUPERINTENDENCIAS. Competencias. Criterio objetivo o material y subjetivo u orgánico. Deber de la administración de atender los derechos de petición.
73.	20070022	EDESA / Contraloría General de Caldas.	Inhibirse para conocer del asunto planteado.	IMPROCEDENCIA. Inexistencia de presupuestos sustanciales y procesales mínimos.
74.	20070023	ISS / Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Declarar competente al Instituto de Seguros Sociales para conocer de la solicitud sobre el reconocimiento y pago de pensión.	RECLAMACION PENSIONAL. Reconocimiento y pago de pensión. Última institución en que se efectuaron aportes.
75.	20070024	Gobernación de Boyacá / procuraduría Regional de Boyacá.	Declarar competente a la Procuraduría Regional de Boyacá para adelantar la investigación disciplinaria contra Rector y Consejo Directivo de colegio, en relación con invitación pública para arrendamiento de la cafetería y restaurante del colegio.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en desempeño de función pública.

76.	20070029	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal / Subsección de Personas Jurídicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias Administrativas y enviar la actuación al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
77.	20070030	CARDIQUE, y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias Administrativas.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia de pronunciamiento judicial.
78.	20070031	Gobernaciones de los Departamentos de Risaralda y Quindío.	Declarar que la autoridad competente para conocer del proceso disciplinario es la Oficina de control interno de la Gobernación del Quindío.	COMPETENCIA PARA FALTAS COMETIDAS EN DIVERSOS LUGARES DEL TERRITORIO NACIONAL.
79.	20070032	Comisión Nacional de Televisión C/ Gobernación de Cundinamarca.	Abstenerse de decidir el asunto planteado a título de Conflicto de Competencias Administrativas - devolver la actuación a la Comisión Nacional de Televisión.	REQUISITO. Solicitud de resolución de conflicto debe ser particular y concreta.
80.	20070037	Municipio de Duitama - Inspección Tercera "A" Distrital de Policía, adscrita a Bogotá.	Declarar que el funcionario competente para conocer de querrela por ejercicio ilegal de la profesión de abogado es el Alcalde del Municipio de Duitama o el funcionario que ejerza las funciones de policía.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Excepción entes administrativos de distintas jurisdicciones territoriales.
81.	20070045	Contraloría General de la República / Contraloría del Quindío.	Declarar que el competente para ejercer control fiscal sobre las actuaciones relacionadas con el contrato de obra es la Contraloría General de la República Gerencia departamental del Quindío.	CONTROL FISCAL. Contraloría General de la Nación. Vigilancia fondos o bienes de la Nación.
82.	20070047	Alcaldía De Armenia / Contraloría Municipal de Armenia.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias Administrativas y enviar la actuación al Tribunal Contencioso Administrativo de Quindío.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
83.	20070049	Comisión Nacional de Televisión y Gobernación de Cundinamarca.	Declarar competente para conocer de los asuntos planteados a título de conflicto de competencias a la Comisión Nacional de Televisión.	VIGILANCIA DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN. Comisión nacional de Televisión.
84.	20070055	CAR y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Declarar improcedente la solicitud planteada por la corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia Acto administrativo.

85.	20070056	Procuraduría Primera Distrital y Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	Declarar competente en primera instancia de proceso disciplinario, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia la Procuraduría General de la Nación.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
86.	20070057	Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Procuraduría Segunda Distrital.	Declarar competente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para adelantar investigación disciplinaria.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
87.	20070059	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección y Procuraduría Segunda Distrital.	Declarar competente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para adelantar investigación disciplinaria.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
88.	20070060	Alcaldía de Fusagasuga y Gobernación de Cundinamarca.	Inhibirse para conocer del presente conflicto y enviar la actuación al tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
89.	20070067	Inspección Segunda del Municipio de Yopal y la Alcaldía de Yopal.	Inhibirse para conocer del presente Conflicto de Competencias Administrativas y enviar la actuación al tribunal Contencioso Administrativo de Casanare.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
90.	20070068	Municipio de Villavicencio / Concejo Municipal de Villavicencio.	Inhibirse para conocer del presente Conflicto de Competencias Administrativas y enviar la actuación al tribunal Contencioso Administrativo de Meta.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
91.	20070071	Procuraduría/Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes.	Declarar competente para conocer del proceso disciplinario a la Procuraduría General de la Nación.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Delegación de funciones administrativas. Ministro delegatario de funciones presidenciales.
92.	20070080	Juzgado Octavo Penal del Circuito de Bucaramanga y Procuraduría Regional de Bucaramanga.	Declarar competente al Juzgado Octavo Penal de Circuito de Bucaramanga, para adelantar investigación disciplinaria contra sustanciador del despacho.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
93.	20070083	Ministerio de Hacienda, FOGAFIN y la DIAN.	Declarar improcedente la solicitud planteada por el señor el interesado.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Acto administrativo.
94.	20070085	Defensoría de Familia y Comisaría de Familia.	Declarar que la competencia para asumir la representación del menor, dentro del proceso de Impugnación de paternidad que, es el Defensor de Familia del ICBF.	DEFENSOR DE FAMILIA. Representación de niños, niñas y adolescentes, en actuaciones judiciales o administrativas.

95.	20070090	Área metropolitana del Valle de Aburra y Municipio de Medellín.	Inhibirse para conocer del presente Conflicto de Competencias Administrativas y enviar la actuación al tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
96.	20070095	Secretaría de Salud Municipal de Armenia y la Comisaría Segunda de familia de Armenia.	Inhibirse para conocer del presente Conflicto de Competencias Administrativas y enviar la actuación al tribunal Contencioso Administrativo de Quindío.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
97.	20080004	Archivo General de la Nacional / Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Dispone que el Ministerio de Hacienda atienda a la mayor brevedad el derecho de petición.	DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y DERECHO DE PETICIÓN. Certificado de tiempo de servicios de los exempleados Veeduría.
98.	20080007	Superintendencia Financiera / Superintendencia de Industria y Comercio.	Declara que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es competente para exigir el cumplimiento de los compromisos aceptados por Redeban Multicolor S.A.	PRÁCTICAS COMERCIALES RESTRINGIDAS DE LA COMPETENCIA FRENTE A LOS ADMINISTRADORES DE LOS SISTEMAS DE PAGO
99.	20080008	Universidad Nacional de Colombia y Ministerio Hacienda y Crédito Público.	Declara que corresponde a la Universidad Nacional de Colombia responder las peticiones y expedir los actos administrativos particulares relacionados con el reconocimiento, liquidación y pago de los ajustes salariales de los peticionarios.	DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y DERECHO DE PETICIÓN. Régimen salarial y prestacional de los docentes vinculados a universidades públicas del orden nacional. Autonomía Universitaria.
100.	20080011	Fondo Pensional Territorial de Boyacá / Fondo de Previsión Social del Congreso –	Declarar competente al FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO para conocer de la solicitud sobre el reconocimiento y pago de pensión.	RECLAMACION PENSIONAL. Régimen de Transición. FONPRECON
101.	20080015	CARDIQUE y Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.	Inhibirse para conocer el asunto planteado a título de conflicto de competencia.	NO PROCEDE ACLARACIÓN DE LA DECISIÓN
102.	20080027	FONCEP y el Instituto de Seguros Sociales (ISS).	Declarar que FONCEP del Distrito Capital de Bogotá, es la entidad competente para el reconocimiento de la pensión de jubilación.	RECLAMACION PENSIONAL Pensión de jubilación por aportes. Régimen de transición.
103.	20080028	CORMACARENA y CORPORINOQUIA.	Inhibirse para conocer sobre traslado de procesos de jurisdicción coactiva adelantados por CORPORINOQUIA para el recaudo de los recursos adeudados por el Municipio de Villavicencio (arts. 44 y 46 de la Ley 99 de 1993).	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia de acto administrativo. Controversia de tipo patrimonial no configura conflicto de competencias.

104.	20080036	Instituto de Seguros Sociales y Caja Nacional de Previsión Social.	Declarar competente al ISS para resolver la solicitud de reconocimiento de pensión, para lo cual CAJANAL remitirá el respectivo expediente a esa entidad.	RECLAMACION PENSIONAL. Reparto de competencias entre el ISS y las cajas, fondos o entidades de previsión social. Reitera doctrina sobre deber de la administración de atender los derechos de petición.
105.	20080042	Contraloría Departamental del Guaviare / Contraloría General de la República.	Declarar la competencia del Grupo de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Departamental del Guaviare el perfeccionamiento de la auditoría de los contratos relacionados en la parte motiva.	CONTROL FISCAL. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Funciones nivel central y desconcentrado. Competencias concurrentes. Complementación de Auditoría.
106.	20080045	Gobernación del Tolima y Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.	Declarar competente al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República para resolver solicitud de reconocimiento de pensión.	RECLAMACION PENSIONAL. Reconocimiento de pensión última entidad afiliadora. Reitera doctrina sobre deber de la administración de atender los derechos de petición.
107.	20080058	Banco Agrario de Colombia S.A. / Procuraduría General de la Nación.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigación disciplinaria por pérdida de una suma de dinero de una cuenta de ahorros.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en manejo de recursos públicos.
108.	20080059	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Municipio de Santiago de Cali.	Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas planteada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca contra el Municipio de Santiago de Cali.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia Acto administrativo.
109.	20080061	FONCEP C/ Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Declarar que el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, del Distrito Capital de Bogotá, es la entidad competente para resolver sobre el reconocimiento de pensión de jubilación.	RECLAMACION PENSIONAL. Reliquidación. Conflicto de competencias no invalida actos administrativos.
110.	20080062	Ministerio de Defensa Nacional – ISS.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto.
111.	20080063	Fondo de Pensiones Territorial del Caquetá, Caja Nacional de Previsión Social y Fondo de Prestaciones del Magisterio.	Declarar competente a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL para tramitar el procedimiento tendiente al reconocimiento y pago de pensión de jubilación por aportes de la señora.	RECLAMACION PENSIONAL. Compatibilidad de pensión gracia con otras pensiones.

112.	20080064	Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT / Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.	Declarar que INCODER, es la entidad competente para resolver sobre la solicitud de revocatoria directa presentada contra las Resoluciones 103 del 17 de enero de 2007 y 517 de agosto 2 de 2000.	TRÁNSITO DE COMPETENCIAS. Revocatoria directa. Entidad competente. Regla general del artículo 69 del código contencioso administrativo.
113.	20080064 Bis	Solicitud de revocatoria del auto que resolvió conflicto de competencias.	Niega revocatoria de decisión de la Sala en conflicto de competencias.	GENERALIDADES DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Acto de trámite no susceptible de revocatoria directa ni recursos. Carácter de las decisiones proferidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil. Control jurisdiccional sobre los actos de trámite. Naturaleza.
114.	20080065	Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera de Colombia	Declarar competente a la Superintendencia de Industria y Comercio para tramitar denuncia presentada por FASECOLDA, en contra de una sociedad.	SUPERINTENDENCIAS. Conductas constitutivas de competencia desleal.
115.	20080066	Secretaría de Educación del Municipio de Medellín y la Comisión Nacional del Servicio Civil.	Declarar competente a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL para resolver la solicitud de ciudadano.	TRANSITO DE COMPETENCIAS. Concurso docente.
116.	20080067	Contraloría General de Medellín C / Contraloría General de Antioquia.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
117.	20080070	Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia de Industria y Comercio.	Declarar competente a la Superintendencia de Industria y Comercio, para conocer de queja instaurada contra la sociedad CREDIVALORES S.A.	SUPERINTENDENCIAS. Derechos de los consumidores. Trámite de reclamaciones.
118.	20080071	Contraloría Departamental de Santander/ Contraloría general de la república	Declarar a la Contraloría General de la República, competente para ejercer vigilancia y control fiscal de la sociedad Sorteos Extraordinarios Asociados LTDA., EN LIQUIDACION.	CONTROL FISCAL. SOBRE SOCIEDAD DE SORTEOS EXTRAORDINARIOS.
119.	20080072	Área Metropolitana del Valle de Aburra y CORANTIOQUIA.	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. No deben existir pronunciamientos previos sobre el asunto sometido a conflicto. Existencia de acto administrativo.

120.	20080073	Alcaldía y la Personería del municipio de Yumbo (Valle).	Inhibirse para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.	REQUISITO. Organismos o entidades en conflicto deben pertenecer al orden nacional. Se mantiene competencia de los tribunales en los niveles territoriales.
121.	20080075	Comisaría de Familia de Tibasosa Boyacá y Defensoría de Familia del Centro Zonal, Número 2, de Tunja.	Inhibirse para conocer del presente conflicto de competencias administrativas.	REQUISITO. Conflicto debe tener naturaleza administrativa. Función jurisdiccional en cabeza de una de las autoridades administrativas en conflicto. Consejo superior de la judicatura sala disciplinaria.
122.	20080082	Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Tribunal Administrativo del Quindío.	Abstenerse de dirimir el conflicto de competencias, de acuerdo a lo anotado en precedencia.	REQUISITO. Conflicto debe tener naturaleza administrativa. Conflicto entre funcionarios de distintas jurisdicciones. Consejo superior de la judicatura sala disciplinaria
123.	20080086	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT-, deslinde humedal Bocas del Palo.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Bocas del Palo, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO.
124.	20080087	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Guare.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Guare, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
125.	20080088	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Badeal.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Badeal, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
126.	20080089	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Jardín.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Jardín, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
127.	20080090	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, humedal Samaría.	Declarar competente a la UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Samaría, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
128.	20080091	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal El Tiber.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Tiber, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO

129.	20080092	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal El Remolino.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Remolino, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
130.	20080093	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Charco de Oro.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Charco de Oro, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
131.	20080094	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Laguna de Pacheco.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Laguna de Pacheco, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
132.	20080095	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal La Bolsa.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal La Bolsa, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
133.	20080096	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal El Burro.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Burro, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
134.	20080097	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal La Nubia.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal La Nubia, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
135.	20080098	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Canta Claro.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Cantaclaro, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
136.	20080099	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal El Higuierón	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Higuierón, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO

137.	20080100	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Ricaurte.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Ricaurte, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
138.	20080101	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Yocampo.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Yocampo, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
139.	20080102	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal El Pelongo.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal pelongo, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
140.	20080103	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Chiquinqué.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Chiquinqué, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
141.	20080104	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Maizena.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Maizena, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
142.	20080105	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal San Antonio.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal San Antonio, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
143.	20080106	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Cocal o La Isla.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Cocal o la Isla, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
144.	20080107	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal El Pital.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Pital, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
145.	20080108	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y la UNAT, deslinde humedal Agua Salada.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Agua Salada, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO

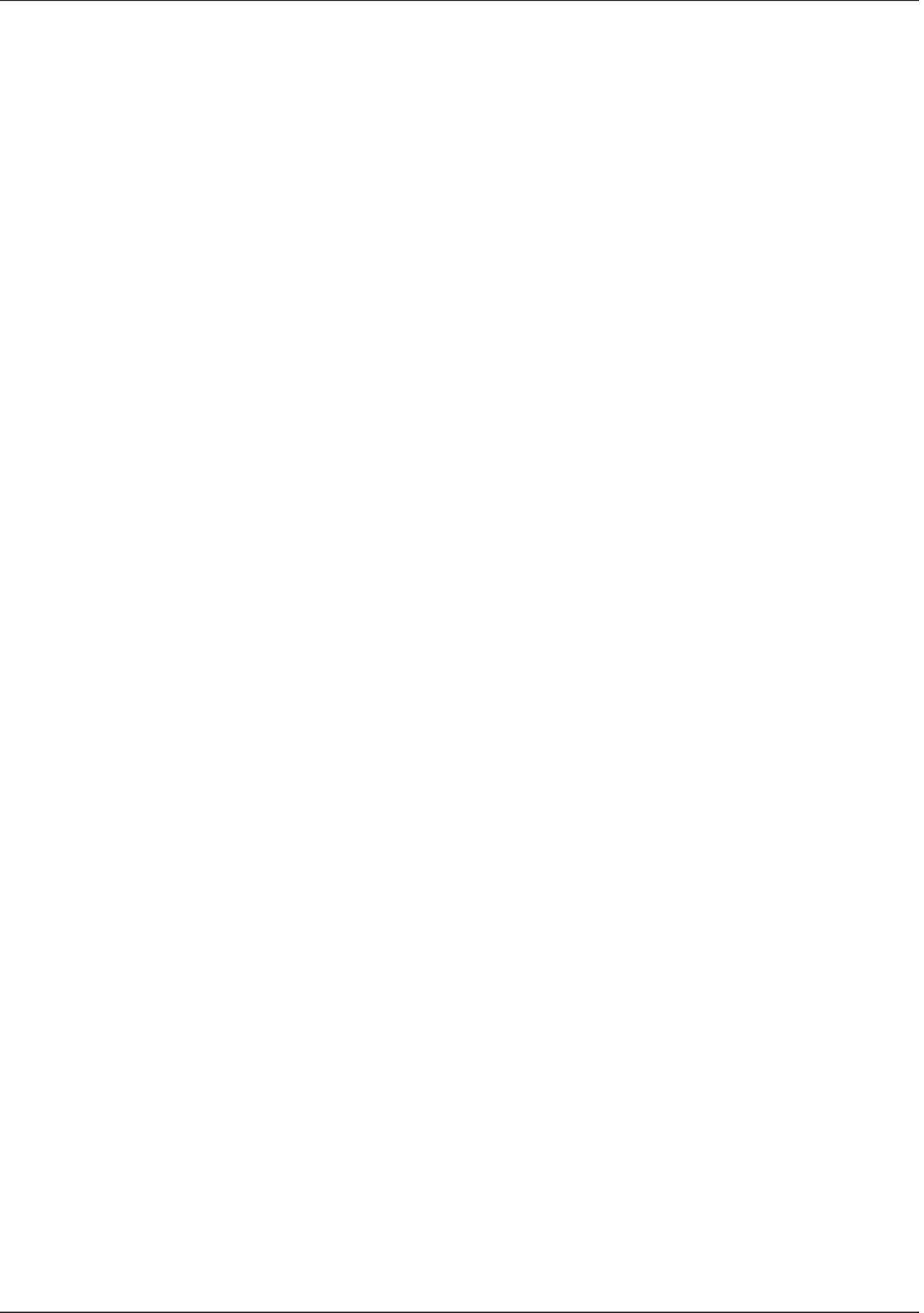
146.	20080109	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal La Marina.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal La Marina, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
147.	20080110	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Collindres.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Collindres, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
148.	20080111	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal El Cidral o Sandrana.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Sandrana, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
149.	20080112	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, humedal El Avispal.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Avispal ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
150.	20080113	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal El Cabezón.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Cabezón, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
151.	20080114	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal Timbique.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Timbique, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
152.	20080115	Corporación Autónoma del Valle del Cauca y UNAT, deslinde humedal El Garzonero.	Declarar competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal El Garzonero ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.	LEY 1152 DE 2007. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS AGRARIOS EN CURSO
153.	20080116	Registraduría Nacional del Registro Civil y la Procuraduría Regional de Risaralda	Declarar competente a la Registraduría Nacional del Estado Civil – Pereira-, para determinar si corresponde imponer, a los estudiantes universitarios que incumplieron su deber como jurados de votación, la sanción pecuniaria prevista en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994.	INVESTIGACION DISCIPLINARIA. Funcionario competente por incumplimiento al deber constitucional de ser jurado de votación.
154.	20080117	Caja Nacional de	Declarar que es el INSTITUTO DE SEGUROS	RECLAMACION PENSIONAL. Régimen de

		Previsión Social (CAJANAL) y el Instituto de Seguros Sociales (ISS).	SOCIALES – ISS, la entidad competente para el reconocimiento y pago de pensión de jubilación.	Transición.
155.	20090009	Seccional de Salud de Antioquia y el INVIMA.	Declarar competente al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, para conocer del proceso sancionatorio adelantado por la Dirección Seccional de Salud y de la Protección Social de Antioquia.”	VIGILANCIA Y CONTROL DE LA PRODUCCION Y PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. INVIMA - entidades territoriales. Principio de eficiencia de la administración. Saneamiento previo de la actuación.
156.	20090010	Seccional de Salud de Antioquia y el INVIMA	Declarar competente al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, para conocer del proceso sancionatorio No. 033176 adelantado por la Dirección Seccional de Salud y de la Protección Social de Antioquia.	VIGILANCIA Y CONTROL DE LA PRODUCCION Y PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. INVIMA - entidades territoriales. Principio de eficiencia de la administración. Saneamiento previo de la actuación.
157.	20090011	Seccional de Salud de Antioquia y el INVIMA	DECLARESE que es competencia de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, el conocimiento de los recursos interpuestos contra la resolución No. 15851 del 2 de agosto de 2007, dictada dentro del proceso sancionatorio, contra el Matadero Municipal de Puerto Berrío.	VIGILANCIA Y CONTROL DE LA PRODUCCION Y PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. INVIMA - entidades territoriales. Competencia para resolver recursos en vigencia de una ley anterior.
158.	20090012	INCODER y la Superintendencia de Notariado y registro.	DECLARAR competente al INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL INCODER para resolver la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007.	LEY 1152 DE 2007. Medidas de protección sobre derechos y situaciones reales inmuebles. Revocatoria directa.
159.	20090015	Contraloría General de la Republica y la Contraloría de Bogotá D.C.	DECLÁRAR improcedente el conflicto negativo de competencias promovido por la Contraloría General de la República.	IMPROCEDENCIA POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA
160.	20090021	Banco Agrario de Colombia – Tunja y la Procuraduría General de la Republica.	Declarar que la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN REGIONAL BOYACA, es la entidad competente para adelantar investigación disciplinaria.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en manejo de recursos públicos.
161.	20090024	Banco Agrario de Colombia Sucursal Oriente y la Procuraduría Regional de Boyacá.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigación disciplinaria por posibles conductas disciplinables presentadas en relación con la expedición del Certificado de Depósito a Término.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en manejo de recursos públicos.

162.	20090026	Instituto de Seguros Sociales y el fondo de pensiones del departamento de Antioquia	Declarar competente al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES SECCIONAL ANTIOQUIA, para resolver solicitud de reconocimiento pensional.	RECLAMACION PENSIONAL. Vinculación de los servidores públicos al sistema general de seguridad social en pensiones. Régimen de prima media con prestación definida. Administración, reconocimiento y pago de pensiones.
163.	20090027	Superintendencia de Sociedades y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Segunda Distrital.	Declarar competente a la Superintendencia de Sociedades para investiga, en ejercicio de los poderes propios a su investidura judicial, la conducta del liquidador en el proceso de liquidación, y a la Procuraduría General de la Nación, según las reglas de su competencia, para adelantar las investigación disciplinaria relacionada con el mismo liquidador.	POTESTAD DISCIPLINARIA PROCURADURIA. Particular en desempeño de función pública.
164.	20090028	CAR y la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT.	Declarar competente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, para seguir conociendo el proceso de deslinde del predio Meandro del Say, ubicado en la localidad de Fontibón, Distrito Capital.	LEY 1152 DE 2007. INEXEQUIBILIDAD. Competencia para adelantar procesos agrarios.
165.	20090029	Alcaldía Distrital de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia.	Declarar improcedente la solicitud planteada a título de conflicto de competencias por la Alcaldía Distrital de Barranquilla (resolver sobre diferendo limítrofe).	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.
166.	20090030	FONPRECON C/ Fondo de pensiones y cesantías PROTECCION S.A.	Declarar que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON, es la entidad competente para estudiar y resolver de fondo solicitud de pensión de jubilación.	RECLAMACION PENSIONAL. Competencia de la Sala por tratarse de entidad privada que cumple funciones públicas administrativas. Transición de pensiones de vejez o jubilación de servidores públicos.
167.	20090032	Batallón de Contraguerrilla y Corregidor Distrital de la Policía de Nazareth, Localidad 20 de Sumapaz.	Declarar improcedente el asunto planteado a título de conflicto de competencias entre el Batallón de Contraguerrilla N° 13 y el Corregidor Distrital de la Policía de Nazareth, Localidad 20 de Sumapaz (Bogotá D.C.).	REQUISITO. Deben existir dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto.

168.	2009003202	Batallón de Infantería No 39 Corregidor Distrital de la Localidad de Sumapaz (Bogotá D.C.).	Devolver las actuaciones al Batallón de Contraguerrilla N° 13 del Ejército Nacional para que continúe con el trámite de las diligencias ordenadas dentro de la investigación disciplinaria que dio origen al presente conflicto de competencias.	IMPROCEDENCIA POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA. Deber de colaboración entre entidades.
169.	20090037	DAGMA-, y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CUR-.	Abstenerse de decidir el asunto planteado.	REQUISITO. Solicitud de resolución de conflicto debe ser particular y concreta.
170.	20090042	Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja – Boyacá.	Declarar competente a la Procuraduría General de la Nación, para conocer recurso de apelación interpuesto contra la providencia proferida el 4 de julio de 2008 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Arcabuco.	PROCESO DISCIPLINARIO EMPLEADOS RAMA JUDICIAL. Competencia de la Procuraduría como garantía de segunda instancia.
171.	20090050	Comisario de Familia de la Comuna Trece del Municipio de Medellín y el Defensor de Familia Centro Zonal 4 del I.C.B.F. Medellín-	Declarar que es el Defensor de Familia el competente para imponer la sanción de que trata el artículo 55 de la Ley 1098 de 2006, a los infractores de las medidas de restablecimiento de derechos adoptadas.	DEFENSOR DE FAMILIA. Competencia para conocer sobre medidas de protección de menores.
172.	20090054	Ministerio de Protección Social y Procuraduría General de la Nación.	Faltas disciplinarias de los procesos en curso al término de liquidación de Empresas Sociales del Estado. AL DESPACHO	Disciplinario.
173.	20090056	Comisaría de Familia del Municipio de Chachagui-Nariño y la Defensoría Segunda de Familia del I.C.B.F. Regional Nariño-	Declarar competente a la COMISARIA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE CHACHAGUI - NARIÑO, para iniciar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos a favor del menor.	COMISARIO DE FAMILIA. Competencia para conocer sobre medidas de protección de menores.
174.	20090059	Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Declarar que la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, es la entidad competente, para continuar investigaciones por quejas en la prestación de los servicios de energía y gas y acueducto alcantarillado y aseo (artículo 33 de la ley 1340 de 2009).	TRANSITO DE COMPETENCIAS. Normas en materia de protección de la competencia.

175.	20090060	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones –FONCEP- y el I.S.S.	Declarar competente al ISS para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.	RECLAMACION PENSIONAL. Régimen de Transición. Principio de favorabilidad
176.	20090063	Superintendencia de Sociedades - Grupo de Control Disciplinario y la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá.	Declarar competente a la Superintendencia de Sociedades para investigar la conducta de la liquidadora de la entidad. VERIFICAR QUIEN ES COMPETENTE	FACULTAD DISCIPLINARIA. Entidades en liquidación. Particular en desempeño de funciones públicas.
177.	20090064	Comisaría de Familia del Municipio de Tocancipá y la Defensoría de Familia de Zipaquirá.	Declarar competente a la Defensoría de Familia de Zipaquirá para iniciar el proceso de adaptabilidad de unos menores de edad.	DEFENSOR DE FAMILIA. Competencia para conocer sobre medidas de protección de menores.
178.	20090069	Comisaría de Familia del Municipio de Medellín y la Defensoría Segunda de Familia del I.C.B.F. Comuna 8 de Medellín.	Declarar competente a la Comisaría de Familia del Municipio de Medellín	CONCEPTO DE NÚCLEO FAMILAR. Competencia para conocer sobre medidas de protección de menores del Comisario de familia.
179.	20090070	FONPRECON C/ Fondo de pensiones y cesantías PORVENIR S.A.	- Se ordena citar previamente al ISS. - Declara competente al ISS para resolver solicitud de pensión de jubilación.	RECLAMACION PENSIONAL. Competencia de la Sala por tratarse de entidad privada que cumple funciones públicas administrativas.







TERCERA PARTE

PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA







I. Proyecto de decreto

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, y 56 de la Ley 489 de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que para facilitar la elaboración y revisión de los decretos y resoluciones antes de su expedición, es necesario adoptar directrices de técnica legislativa que faciliten la labor de los servidores públicos encargados de esas funciones;

Que se deben establecer reglas y tipologías documentales para garantizar la uniformidad, continuidad y adecuada presentación de los decretos y resoluciones;

Que es igualmente necesario dejar constancia de los antecedentes que justifican la expedición de decretos y resoluciones, y asegurar su conservación, recuperación y archivo;

Que para todos estos efectos se ha consultado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado;

DECRETA:

Artículo 1. *Objeto.* Por medio del presente decreto se establecen directrices de técnica normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones.

Artículo 2. *Finalidad.* Las directrices de técnica normativa previstas en este decreto, tienen como finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación.* El presente decreto se aplica a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República, salvo cuando se trate de la expedición de actos discrecionales y de ejecución.

A las demás entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, solamente les será aplicable en los términos del artículo 17 del presente Decreto.

Artículo 4. *Supremacía constitucional, reserva legal y jerarquía normativa.* En la elaboración de decretos y resoluciones de carácter general que sean sometidos a consideración del Presidente de la República, deberán observar la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa.

Las dependencias encargadas de elaborar los respectivos proyectos deberán tener en cuenta que a través de dichos actos no pueden regular materias reservadas por la Constitución a la Ley, ni infringir normas de rango superior a la que se va a expedir.

Artículo 5. *Memoria justificativa.* Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República, deberán remitirse a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acompañados de una memoria justificativa que contenga:

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.
2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.
3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces.
4. Impacto económico si fuere del caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.
5. Disponibilidad presupuestal si fuere del caso.
6. De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.
7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos 9 y 10 del presente decreto, cuando haya lugar a ello.
8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

Cuando el proyecto no requiera alguno de los aspectos antes señalados, así deberá explicarse en la respectiva memoria. Si por la Constitución o la Ley existen documentos sometidos a reserva, ésta deberá mantenerse.

Artículo 6. *Contenido de la memoria justificativa en lo relativo a la viabilidad jurídica.* La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto;
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada;
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

Artículo 7. *Deber de coordinación.* Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, éste deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente.

Si el proyecto no puede ser conciliado entre las respectivas entidades y organismos se informará así a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que bajo su coordinación se defina el correspondiente contenido.

Artículo 8. *Racionalización, regulación integral y seguridad jurídica.* Cuando se vaya a reglamentar una materia o a modificar una reglamentación vigente se deberá evitar la dispersión y proliferación normativa. Por tanto, el Ministerio o Departamento Administrativo responsable de elaborar el respectivo proyecto verificará que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que hubieran podido preverse.

En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, la memoria justificativa deberá contemplar, además de lo señalado en los artículos 5 y 6 del presente decreto, la explicación de las razones para expedir el nuevo decreto o resolución y el impacto que ello tendrá en la seguridad jurídica.

Artículo 9. *Deber de consultar.* Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual a la memoria justificativa deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.

Artículo 10. *Publicidad.* Cuando de conformidad con la Ley, deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado.

Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, éste deberá estar disponible en la sede electrónica de la respectiva entidad.

Artículo 11. Deber de claridad y coherencia. La redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que no exista ambigüedad ni contradicciones.

Artículo 12. Estructura del proyecto. Los proyectos de decreto o resolución, deberán tener la siguiente estructura:

1. Encabezado: contendrá la denominación del acto (decreto o resolución) y el espacio suficiente para su numeración y fecha (día, mes, año);
2. Epígrafe del decreto o resolución: corresponderá al resumen fiel de las materias reguladas;
3. Competencia: identificará expresamente la atribución constitucional y la facultad legal que otorga la competencia para expedir el acto;
4. Parte considerativa o motiva: contendrá una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justifican la expedición del acto;
5. Parte dispositiva: corresponderá a la parte resolutive del acto;
6. Derogatorias: indicará las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas;
7. Vigencia: señalará a partir de qué momento entrará en vigencia el acto, que en ningún caso podrá ser anterior a la fecha de su expedición, comunicación o publicación;
8. Antefirma del Ministro o Director de Departamento Administrativo y firma.

Artículo 13. Devolución de proyecto. Salvo casos de urgencia o necesidad debidamente justificados, o en los eventos de estados de excepción, el proyecto que no cumpla las directrices de técnica normativa previstas en este decreto y en el “Manual para la elaboración de textos normativos -proyectos de decreto y resolución”, será devuelto por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la dependencia que lo elaboró para que se hagan los ajustes o adicione la información requerida.

Artículo 14. Archivo. De acuerdo con el artículo 4° de la Ley 594 de 2000 y demás normas que la modifiquen o sustituyan, los antecedentes y memorias utilizados en la elaboración de los proyectos de decreto o resolución deberán ser archivados en la entidad que los proyectó con el fin de disponer de documentación organizada que permita la recuperación de la información institucional, su uso en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia normativa de las decisiones adoptadas.

Artículo 15. Parámetros documentales. Para la expedición de los actos a que se refiere este decreto, se seguirán los parámetros documentales señalados en el “Manual para la elaboración de textos normativos -proyectos de decreto y resolución” que se indica en el siguiente artículo.

Los ministerios y departamentos administrativos adoptarán el modelo documental que deba utilizarse en todos sus actos y por las entidades adscritas o vinculadas, con el fin de cumplir los propósitos de este decreto.

Artículo 16. *Manual para la elaboración de textos normativos.* Hará parte integral de este decreto el Anexo No. 1, denominado “Manual para la elaboración de textos normativos-proyectos de decreto y resolución”, al cual deberán ajustarse los procedimientos y manuales internos de los ministerios y departamentos administrativos.

Artículo 17. *Aplicación del decreto por las entidades que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.* Las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, en los actos administrativos de carácter general que les corresponda expedir, deberán observar lo previsto en este decreto en relación con:

1. Estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa;
2. Elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto;
3. Observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 6 de este decreto;
4. Adopción de políticas y manuales internos que permitan la racionalización de la función normativa en los términos de este decreto;
5. Verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello;
6. Deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada;
7. Aplicación de los principios de claridad y coherencia en la redacción de los textos;
8. Estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas;

Artículo 18. *Derogatoria.* El presente decreto deroga el Decreto 01 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 19. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

**MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS
-PROYECTOS DE DECRETO Y DE RESOLUCIÓN-**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

FINALIDAD.

CAPÍTULO II

ETAPA PREVIA.

1 Planeación.

2 Definiciones previas

2.1 Definir el propósito que se quiere materializar con la norma (¿para qué?)

2.2 Identificar al destinatario de la norma (¿A quién se aplica?)

3 Estudios de impacto:

3.1 Oportunidad del proyecto.

3.2 Impacto jurídico.

3.2.1 Supremacía constitucional y jerarquía normativa

3.2.2 Legalidad

3.2.3 Seguridad Jurídica

3.2.4 Reserva de ley

3.2.5 Eficacia o efectividad

3.3 Impacto económico.

3.4 Impacto presupuestal.

4. Verificación y memoria justificativa.

CAPÍTULO III

ETAPA DE REDACCIÓN.

1. Estructura normativa:

1.1 Encabezado.

1.2 Epígrafe.

1.3 Competencia.

1.4 Parte considerativa o motiva.

1.5 Parte dispositiva.

1.5.1 Estructura de la parte dispositiva

1.5.1.1 Disposiciones generales

1.5.1.2 Disposiciones principales

1.5.1.3 Disposiciones finales

1.5.2 División interna de un proyecto normativo

1.6 Anexos.

2. Parámetros documentales.

3. Reglas mínimas de redacción.

CAPÍTULO IV

ETAPA DE PUBLICIDAD, REVISIÓN y CONSULTA.

1. Publicidad

2. Revisión

3. Consulta

CAPÍTULO V

ETAPA DE EXPEDICIÓN.

CAPÍTULO VI

ARCHIVO.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS - PROYECTOS DE DECRETO Y DE RESOLUCIÓN-

INTRODUCCIÓN

Los principios constitucionales que orientan la función administrativa, la seguridad jurídica y el principio de igualdad, exigen que las normas sean inteligibles y accesibles para todos sus destinatarios, por lo que en su redacción y elaboración se deben observar las formas que permitan expresar de una manera eficaz los preceptos jurídicos que contienen. Para ello deben tenerse en cuenta diversos aspectos de técnica normativa, entre los que se destacan la estructura y presentación uniforme de las normas, el lenguaje y la redacción de las mismas.

Lo anterior redundará en la mejor comprensión y aplicación de la normatividad, facilitando que los ciudadanos puedan conocer sus derechos y obligaciones, y que las autoridades administrativas tengan un marco idóneo, claro, coherente y funcional a partir del cual puedan desempeñar correctamente en el ejercicio de sus competencias.

Este Manual constituye, por tanto, un instrumento de apoyo, guía, orientación y consulta para todos aquellos servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional que tengan a su cargo elaborar los proyectos de decreto y resolución que se pretendan expedir.

CAPÍTULO I Finalidad

Las directrices de técnica normativa previstas en este manual tienen como finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a sus destinatarios, evitar fenómenos de dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados.

CAPÍTULO II Etapa previa

La expedición de un decreto o resolución debe ser producto de un proceso de formación y para que el mismo consiga la finalidad prevista deberá observar unas fases relacionadas entre sí, a saber:

1. **PLANEACIÓN:** Dada la trascendencia que tiene el Derecho para la vida social, deben adoptarse previsiones que hagan de la redacción de las normas un ejercicio metódico y no simplemente el acto material de llenar una hoja de papel con unas palabras escogidas al azar. De esta manera antes de iniciar el proceso de elaboración de una norma, será de utilidad contestar el siguiente cuestionario:

1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir? (Escoja UNA sola finalidad);
2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma;
3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Si___ (pase a la pregunta 4)

No___ (pase a la pregunta 6)

4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente;
5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:
 - a) Deroga ___
 - b) Modifica ___
 - c) Sustituye ___
 - d) Es nuevo_____

Si contesta a, b ó c, identifique la norma correspondiente, fecha de expedición y vigencia;

6. Indique la disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia para expedir el Decreto o resolución; si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite de elaboración del texto normativo.

El resultado de este cuestionario se pondrá en conocimiento del jefe de la entidad para que autorice la iniciación del trámite de elaboración del proyecto de decreto o resolución. A partir de ello, se deberá establecer un plan de trabajo para el efecto y se asignarán responsabilidades para cada una de las etapas que a continuación se mencionan.

2. DEFINICIONES PREVIAS:

- 2.1. **Definir el propósito que se quiere materializar con la norma (¿Para qué?):** Un propósito preciso y claro es el mejor instrumento de quien redacta una norma para alcanzar el objetivo de la misma. Para ello habrá que definir lo que se quiere y qué hará el destinatario con las disposiciones contenidas en el texto del documento normativo a crear.
- 2.2. **Identificar al destinatario de la norma (¿A quién se aplica?):** El conocimiento del destinatario del decreto o resolución facilita el uso del lenguaje adecuado a los propósitos de la disposición.
3. **ESTUDIOS DE IMPACTO (¿Qué impacto se espera obtener?):** Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es

determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.

El ESIN es una herramienta fundamental para procurar una mejora sustancial en los decretos y resoluciones que se pretendan expedir a partir de la implementación del presente Manual y contendrá:

- 3.1. Oportunidad del proyecto:** El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.
- 3.2. Impacto jurídico:** El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

Para el efecto, el estudio de impacto del proyecto debe observar los siguientes principios jurídicos fundamentales:

- 3.2.1 Supremacía constitucional y jerarquía normativa:** La Constitución es la norma de normas e implica que toda actuación que se adelante está sometida a ésta. La Constitución establece el sistema de fuentes del derecho y sirve de sustento al orden jurídico, por lo que toda norma jurídica, para su validez, debe estar fundada en la Constitución Política de Colombia.

Bajo este contexto, en la elaboración de todo decreto o resolución debe tener en cuenta el respeto a la dignidad humana y la garantía de los derechos y libertades fundamentales previstos en la Constitución.

- 3.2.2. Legalidad:** Implica el sometimiento de las autoridades a la totalidad del sistema normativo y la plena juridicidad de la actuación administrativa. En tal sentido, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de las autoridades públicas el principio de legalidad y el deber de obediencia al ordenamiento jurídico, constituye además un presupuesto fundamental para el ejercicio de sus competencias, de donde se sigue la necesidad de que quien proyecte una norma jurídica señale las atribuciones constitucionales y las facultades legales que sirven para su expedición.

- 3.2.3. Seguridad jurídica:** Es la cualidad del ordenamiento jurídico que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que constituye Derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro.

Lo anterior implica para el redactor del proyecto de decreto o resolución el conocimiento inequívoco de lo que se pretende con lo proyectado, lo que se puede hacer o exigir y sobre su alcance, así como las modificaciones sobre la situación jurídica que la disposición causará sobre los particulares considerando las normas preexistentes.

En atención a este principio, quien proyecte el decreto o resolución deberá hacer un estudio sobre la vigencia y derogatoria que se producirá con su expedición.

Igualmente, involucra la carga de **claridad y precisión** en la redacción, con el fin de que no haya nada oscuro, incierto o arbitrario en la idea que se formule, para que los destinatarios conozcan y entiendan sin ambigüedades las consecuencias de su cumplimiento o contravención.

3.2.4. Reserva de ley: Se entiende por este principio la potestad que tiene el Poder Legislativo de regular ciertas materias por sí mismo, mediante Ley, y en consecuencia, la prohibición que tiene el Ejecutivo para su regulación mediante actos administrativos.

3.2.5. Eficacia o efectividad: Significa que el decreto o resolución deben ser idóneos para regular la realidad en ellos descrita y, por tanto, producir los efectos jurídicos que, con su emisión, fueron proyectados.

De conformidad con lo anterior, el estudio de impacto y viabilidad jurídica del proyecto deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

- a) Análisis de las normas que otorgan para la expedición del decreto o resolución, en especial de las atribuciones constitucionales o facultades legales del Presidente de la República.
- b) La vigencia de la ley a reglamentar.
- c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno o algunos de estos efectos se produce con la expedición del decreto o resolución.
- d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, se deberá verificar que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever.
- e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, se deberán explicar las razones para expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios.

3.3. Impacto económico: En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

3.4. Impacto presupuestal: Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

4. VERIFICACIÓN Y MEMORIA JUSTIFICATIVA

El jefe de la oficina jurídica de la entidad u organismo, deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos contemplados en la etapa previa. Realizada dicha verificación, solicitará autorización al Ministro o Director de Departamento Administrativo para iniciar la

etapa de redacción del decreto o resolución.

Los insumos generados en la etapa previa, en particular el Estudio de Impacto Normativo (ESIN), servirán no sólo para la redacción del decreto o resolución sino para la elaboración de la memoria justificativa (no mayor a 5 páginas) que deberá acompañarse a todo proyecto de decreto o resolución que sea sometido a la firma del señor Presidente de la República.

CAPÍTULO III **Etapa de redacción**

Después de planear el contenido y recabar la información necesaria para desarrollar las ideas generadas y convertirlas en decreto o resolución, comenzará la etapa de redacción, para lo cual resulta recomendable seguir una estructura mínima que permita materializar una secuencia idónea desde el punto de vista de la técnica normativa.

1. ESTRUCTURA NORMATIVA.

Todo proyecto de decreto o resolución deberá contar con la siguiente estructura:

- 1.1. Encabezado**
- 1.2. Epígrafe**
- 1.3. Competencia – Atribuciones Constitucionales o facultades legales**
- 1.4. Parte considerativa o motiva**
- 1.5. Parte dispositiva**
- 1.6. Anexos**

El contenido mínimo de cada uno de los apartados anteriores se desarrolla a continuación.

- 1.1. Encabezado:** contendrá la denominación del acto utilizando las palabras en mayúsculas “DECRETO” o “RESOLUCIÓN”, expresión que constituye el nombre oficial del mismo y que permitirá su rápida identificación.

Seguidamente se dejará un espacio suficiente para el número y la fecha de expedición

- 1.2. Epígrafe:** Constituye el título del decreto o resolución. Sirve para indicar el contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

- a)** Indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma.
- b)** Corto y preciso, subsiguiente al encabezado del decreto o resolución.

- c) Único para cada decreto o resolución, es decir, el título del acto debe ser diferente de los títulos de otros actos vigentes.
- d) No inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva. Debe dar una idea lo más clara posible del contenido del acto.
- e) Si el decreto o resolución incluye modificaciones de actos previos, se considerará que el título está incompleto si no se menciona, número y año de todos los actos modificados.

1.3. Competencia: Seguidamente del nombre en mayúsculas del Ministerio o Departamento Administrativo que expide el decreto deberá indicarse las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la **competencia** para expedir el decreto o resolución.

Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales citando cronológicamente, de la más antigua a la nueva.

Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, ley 489, etc), la cita global de éste se acompañará de la fórmula “y, *en particular,*” seguido del artículo pertinente. Ejemplo: “*El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y en particular, las previstas en el artículo 189, numeral 11...*”.

1.4. Parte considerativa o motiva: Se identificará con la palabra en mayúsculas “*CONSIDERANDO*”, y continúa con párrafos formados por una o por varias frases completas. Se formula de modo no imperativo ya que no debe confundirse con la parte dispositiva.

Constituye la parte del acto que contiene la motivación y se ubica entre la competencia y la parte dispositiva. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto de decreto o resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

1.4.1. Si bien no existen fórmulas sacramentales que indiquen el contenido de la parte motiva, es recomendable que se incluyan, cuando a ello haya lugar, al menos, los siguientes puntos:

- a) Exposición concisa de los elementos de hecho y de derecho que se han tomado en consideración;
- b) Si resultare necesario recordar el contexto histórico del acto, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos;
- c) La justificación del contenido material del proyecto, a través de la exposición del conjunto de argumentaciones políticas, económicas, o de cualquier otra naturaleza que soporten la iniciativa;
- d) Los antecedentes de las instituciones que se incluyen en el acto;
- e) Los objetivos que se buscan alcanzar;
- f) La valoración del impacto normativo, así como las innovaciones que introduce la propuesta;

- g) Las propuestas, recomendaciones, iniciativas, proyectos, solicitudes o dictámenes solicitados;
- h) Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual se indicará que se cumplió con dicho trámite, y el resultado de éste;
- i) Los considerandos deben guardar relación con la parte dispositiva; su orden debe corresponder en la medida de lo posible al de las decisiones que motivan;
- j) No es necesario justificar individualmente cada disposición. De ser posible, se recomienda motivar la derogatoria o la supresión;
- k) La conclusión de que, por lo tanto, es necesario u oportuno adoptar las medidas contempladas en la parte dispositiva.

1.4.2. Ahora, en virtud a que los considerandos han de constituir una verdadera motivación, deberán evitarse las siguientes prácticas:

- a) Salvo que sea estrictamente necesario, no debe incluirse la cita de los fundamentos jurídicos del acto, los cuales deben figurar en la competencia, o la repetición del fragmento de la disposición citada como base jurídica del acto que confiere la competencia para actuar;
- b) Los considerandos son inútiles o no responden a su finalidad cuando se limitan a anunciar el objeto del texto o a reproducir o incluso parafrasear sus disposiciones, sin indicar en ellos los motivos;
- c) Deben rechazarse los considerandos que simplemente declaran la conveniencia de adoptar disposiciones, sin indicar las razones que las justifican;
- d) Es necesario evitar que la motivación de un acto se realice, aunque sólo sea parcialmente, mediante una simple remisión a la motivación de otro acto (lo que en los manuales de técnica legislativa se conoce como “*motivaciones cruzadas*”).

En conclusión, la parte motiva es de suma importancia para comprender el proyecto, legitimarlo y fundarlo adecuadamente para facilitar su aplicación y divulgación. Además, constituye una herramienta de singular importancia en la interpretación de la norma.

1.5. Parte dispositiva: Es la parte normativa del acto. Comenzará con las palabras en mayúsculas “DECRETA” o “RESUELVE”, según se trate de decretos o resoluciones. Está compuesta de artículos agrupados eventualmente en títulos, capítulos y, si es el caso, de anexos.

La parte dispositiva se expresa en prescripciones que deben ir directamente al objetivo, esto es, la producción de efectos jurídicos, o a su creación, modificación o extinción.

La parte dispositiva de un acto vinculante **no** debe contener:

- a) Disposiciones carentes de carácter normativo, tales como manifestaciones de deseos o declaraciones políticas;

- b) Enunciados que reproduzcan o parafraseen pasajes o artículos de otras normas jurídicas o confirmen la vigencia de las mismas;
- c) Disposiciones que no hacen más que anunciar el contenido de otros artículos o que no añaden nada a la norma. Una estructura de este tipo crea confusión en cuanto a la verdadera base jurídica para una medida de ejecución futura: ¿es el artículo el que contiene la referencia, o el artículo al cual se hace referencia? Ejemplo de esta mala práctica es la siguiente: *“con el fin de cumplir con el objetivo de este decreto, las autoridades adoptarán las medidas previstas en el Título I ibidem”*;
- d) Enunciados que repiten el título del acto. Incluso cuando no pueda evitarse la utilización de los términos que forman parte del título del acto (por ejemplo, en el artículo que define el objeto y el alcance del acto), es necesario que haya un valor agregado, es decir, una mayor especificación de los parámetros del texto. De lo contrario, estas disposiciones quedarían desprovistas de contenido normativo y se corre el riesgo, además, de crear una confusión en cuanto a los derechos y obligaciones consagrados por el acto.

1.5.1 Estructura de la parte dispositiva: Con el propósito de lograr claridad y coherencia en la parte dispositiva, ésta se redactará, en la medida de lo posible, conforme a una estructura modelo que incluya “DISPOSICIONES GENERALES” (objeto y ámbito de aplicación, cuando la comprensión de la norma así lo exija), “DISPOSICIONES PRINCIPALES” (parte sustancial y parte procedimental, según el caso) y “DISPOSICIONES FINALES” (normas transitorias, vigencias y derogatorias).

1.5.1.1. Disposiciones generales: Se ubican al comienzo de la parte dispositiva y comprenden:

- a) **Objeto:** Es sobre lo que versa la norma; explica el por qué o para qué de ésta. Es inútil si sólo constituye una perífrasis del título. Por el contrario, puede proporcionar al destinatario elementos que no se habrán incluido en el título por un deseo de concisión, pero que le permiten comprobar, a primera vista, si el acto le afecta o no.
- b) **Ámbito de aplicación:** Designa las categorías de situaciones de hecho o de derecho y las personas o entidades a las que se aplica el acto.

1.5.1.2. Disposiciones principales: Desarrollan el objeto de la norma y su forma. Se modulará en función del objetivo que se persiga y el grado de complejidad del sistema previsto. Según tales circunstancias, podría tener una parte sustancial y otra procedimental.

1.5.1.3. Disposiciones finales: Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Salvo que se trate de preceptos que no puedan ubicarse en las disposiciones principales porque perjudicarían la coherencia y unidad interna del proyecto, las disposiciones finales sólo incluirán:

- a) Normas transitorias: Tienen como objetivo prever el tránsito de una situación jurídica dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud de la vigencia de la norma. Es necesario utilizar un lenguaje, y sobre todo mencionar fechas, que no dejen lugar a dudas respecto al período en el que la antigua normativa, o una parte de ésta, sigue siendo aplicable de manera residual, una vez que el nuevo sistema haya entrado en vigencia.
- b) Vigencia: Indica la fecha a partir de la cual la norma integra o hace parte del ordenamiento

jurídico, así como, eventualmente, el periodo en el cuál será aplicable (Ej: “Hasta el 31 de diciembre de 20__”). Salvo que la ley prevea expresamente lo contrario, el artículo final de cualquier decreto reglamentario o resolución, deberá disponer que regirá desde la fecha de su expedición, comunicación o publicación.

- c) Derogatoria: Es la cesación de la vigencia de la norma que se produce en virtud de una norma posterior (norma derogatoria). Cuando se trate de un acto de carácter general, se deberán indicar las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce por la vigencia de la nueva norma.

Cuando se trate de una modificación el artículo correspondiente tendrá la siguiente estructura tipo:

“Artículo __ *Modificación del artículo __ del decreto __ de __.*”

El artículo __ del decreto __ de __. quedará así:

“Artículo __. (*Título*). (Nuevo texto)”

En virtud del principio de jerarquía, la norma derogatoria debe ser de un rango igual o superior de la norma derogada (Ej: un decreto reglamentario no tiene la virtualidad de derogar una ley); una norma de inferior jerarquía jamás puede prevalecer y, por tanto, tampoco derogar una norma superior.

- d) Expedición y firma(s): Datos de la dependencia o entidad que lo expide, nombre completo, cargo y firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo.

1.5.2. División interna de un proyecto normativo: Las partes de un texto normativo deben organizarse sistemáticamente. La parte dispositiva se subdividirá en artículos y, según su extensión y complejidad, en títulos y capítulos.

1.5.2.1. Los títulos y capítulos se identificarán con mayúsculas sostenidas centradas, se numerarán en romanos y deberán llevar título en negrilla. A manera de ejemplo se tiene:

**“TÍTULO I
Organización y funcionamiento”**

**“CAPÍTULO I
Nivel nacional”**

1.5.2.2. Los artículos se enumerarán en cardinales arábigos y deberán llevar título. Tras la palabra en negrilla el cardinal arábigo, seguido de punto y un espacio, sin subrayado, ni cursiva; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la letra inicial, y un punto final. (Ej: “**Artículo 2.** *Ámbito de aplicación.*”).

Los criterios fundamentales para la redacción y división de un artículo son: cada artículo, un tema; cada inciso, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Los apartes de un mismo artículo se denominan incisos, menos los que estén enumerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede. No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos.

En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con números (numerales) o letras (literales). Tales subdivisiones, en el caso de ser necesario, iniciarán con ordinales arábigos (“1., 2., 3...”) y, excepcionalmente, cuando sea necesaria una nueva subdivisión, se identificarán los párrafos con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente (“a), b), c)...”), sin incluir los dígrafos “ch” y “ll”.

- 1.6. Anexos:** Su utilidad consiste en que ellos contienen, elementos técnicos, guías, planos, relaciones de bienes o personas, que resulta difícil, incluir en la parte dispositiva. Si la norma lleva anexos, en la parte dispositiva deberá indicarse con claridad, en el lugar oportuno y con una remisión específica, el vínculo que existe entre las disposiciones y el anexo.

Si son varios anexos, la palabra anexo irá seguida del ordinal romano que le corresponda (I, II, III...), por ejemplo, “para el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto (o resolución), deberán observarse los requisitos del Anexo I”.

Los anexos deberán ubicarse a continuación de las firmas del acto normativo.

2. PARÁMETROS DOCUMENTALES

Los proyectos de normatividad, se proyectarán de acuerdo con los siguientes parámetros o especificaciones documentales:

1. Deben elaborarse en letra Arial 12 e imprimirse en papel blanco tamaño oficio. Tienen definidos los siguientes márgenes: Superior, 3 cm; inferior, 3 cm; lateral derecho, 2 cm y, lateral izquierdo, 3 cm.
2. Deben tener impresos el Escudo de la República de Colombia y el nombre del Ministerio o Departamento Administrativo de origen.
3. En el caso de decretos y de resoluciones debe utilizarse un marco que delimite su contenido.
4. El texto del documento debe distribuirse en forma tal que haga compatibles su óptima presentación y el ahorro de espacio y papel, con su manejo, distribución y archivo.
5. Cuando el proyecto de decreto o resolución conste de varias hojas, éstas deberán numerarse bajo el formato página “x de y”, y en el encabezamiento de cada una de ellas deberá transcribirse el epígrafe en su totalidad.
6. La hoja final del documento, en la cual vaya la firma del Presidente de la República no podrá ir en blanco y deberá contener una parte sustancial del articulado, además de ir acompañada de la firma de por lo menos un Ministro o Director de Departamento Administrativo. Cuando sean varios Ministros quienes suscriben el acto, se tendrá en cuenta la precedencia

establecida en la ley 790 de 2002.

7. Cuando el proyecto vaya a ser suscrito por un empleado público encargado de las funciones del despacho de un Ministro o Director de Departamento Administrativo, por ausencia temporal o definitiva del titular, deberá expresarse la denominación del cargo del cual es titular, seguida del encargo de las funciones del cargo bajo el cual actúa por encargo.

3. REGLAS MÍNIMAS DE REDACCIÓN

Toda norma deberá ser redactada siguiendo el principio de CLARIDAD SEMÁNTICA, en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender, evitando que el lenguaje induzca a error.

3.1. Las normas deberán formularse de manera clara, sencilla, precisa y concisa:

- a) **Clara**, de fácil comprensión, desprovista de equívocos; inteligible, fácil de comprender.
- b) **Sencilla**, desprovista de elementos superfluos; expresa naturalmente los conceptos.
- c) **Precisa**, rigurosamente exactos; no dejará lugar a dudas en el lector.
- d) **Concisa**, brevedad y economía de medios en el modo de expresar un concepto con exactitud.

- 3.2. El contenido debe ser tan homogéneo como sea posible: El ámbito de aplicación debe respetarse en el conjunto del acto. Los derechos y obligaciones no deben sobrepasar el ámbito definido por dicho acto, ni extenderse a ámbitos diferentes. Los derechos y obligaciones deben ser coherentes entre sí y no contradecirse.

Un texto esencialmente temporal no debe contener disposiciones de carácter definitivo.

- 3.3. Deben evitarse los artículos y las frases demasiado extensos: Cada artículo debe contener una única norma o regla. Su estructura debe ser lo más sencilla posible.

Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo agrupa un conjunto de ideas que deben tener un nexo lógico entre sí.

El texto debe contener subdivisiones fácilmente asimilables en función de la progresión del argumento, ya que un bloque de texto demasiado compacto provoca un efecto de rechazo, tanto óptico como intelectual. Esta distribución no debe dar lugar, empero, a una desmembración artificial y abusiva de la frase.

- 3.4. No es necesario para la interpretación, ni deseable para la claridad, que un único artículo agote todo un tema objeto de regulación. Es preferible tratar el tema por medio de varios artículos agrupados en un mismo capítulo.
- 3.5. Conviene evitar, sobre todo en la fase inicial de elaboración de un acto, conferir a los artículos una estructura demasiado compleja. Los proyectos y propuestas de actos serán objeto, a lo largo del proceso de adopción, de deliberaciones y negociaciones que, en la mayoría de los casos, darán lugar a más adiciones y precisiones. Las modificaciones

posteriores del acto, a menudo numerosas, se incorporarán con dificultad a artículos ya sobrecargados.

3.6. Con el fin de facilitar la comprensión y la interpretación de un acto normativo, es necesario velar por la coherencia del texto. Hay que distinguir entre la coherencia formal que se refiere únicamente a los aspectos de la terminología, y la coherencia en cuanto al fondo en sentido más amplio, que se refiere a la lógica del conjunto del acto.

3.6.1. Coherencia formal:

3.6.1.1. La coherencia terminológica significa que es necesario utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos y que no deben utilizarse términos idénticos para expresar conceptos diferentes. El objetivo consiste en eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de un concepto. Por tanto, el mismo término debe utilizarse de manera uniforme para decir la misma cosa, debiendo elegirse otro término para expresar un concepto diferente.

3.6.1.2. Es necesario emplear los términos en su acepción usual. Si una misma palabra tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico y en el lenguaje corriente o técnico, la frase debe redactarse de modo que se evite cualquier equívoco.

3.6.2. Coherencia en cuanto al fondo:

3.6.2.1. El contenido del propio acto no debe contener contradicciones.

3.6.2.2. Las definiciones deben respetarse en el conjunto, por lo que hay que utilizar las definiciones de manera uniforme y el contenido no debe apartarse de las definiciones dadas.

3.7. En atención a que el castellano es el idioma oficial de la República de Colombia, los elementos lingüísticos que se usarán para la redacción de las normas corresponderán a ese idioma.

CAPÍTULO IV

Etapa de publicidad, revisión y consulta

1. Publicidad

Los ministerios y departamentos administrativos deberán tener a disposición del público a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por correo, la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición.

Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, el respectivo texto deberá estar disponible en la sede electrónica del Ministerio o Departamento Administrativo interesado en expedir el decreto o resolución.

2. Revisión

Los proyectos de decreto y resolución, aunque su texto esté muy bien redactado, deben ser sujetos a varias revisiones. La finalidad que persigue esta etapa será variada: depurar el contenido, organizar mejor las ideas, simplificar las oraciones, precisar la información, corregir la ortografía o eliminar errores.

Será responsabilidad de la Oficina Jurídica de cada Ministerio o Departamento Administrativo, revisar los proyectos de decreto y resoluciones de carácter general que deban someterse a la firma del señor Presidente de la República, antes de su remisión a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La remisión del proyecto deberá realizarla el Secretario General del Ministerio o el Director de Departamento Administrativo. Una vez el proyecto ha sido radicado en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ésta podrá hacer las observaciones e indicar las modificaciones a que hubiere lugar.

Salvo casos de urgencia o necesidad debidamente justificados o en los eventos de estados de excepción, el proyecto que no reúna los requisitos establecidos en el Decreto y en su Manual anexo o que no esté acompañado de la memoria, estudios técnicos o anexos necesarios en cada caso, será devuelto por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al Ministerio o Departamento Administrativo que elaboró el proyecto para que se hagan los ajustes del caso o se adicione la información que corresponda.

3. Consulta

Cuando la Constitución o la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual el proyecto de Decreto o Resolución deberá acompañarse también de la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.

Cumplidas las etapas previstas en este Manual y si así lo estima pertinente el Ministro o Director del Departamento Administrativo responsable, podrá elevarse ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consulta sobre el contenido del proyecto o sus alcances.

CAPÍTULO V Etapa de expedición

La publicidad no sólo es principio rector del Estado Social de Derecho, sino de la función administrativa, el cual permite a las personas el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales.

Igualmente, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en

especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, su expedición, comunicación o publicación se constituye en los presupuestos básicos de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

CAPÍTULO VI

Archivo

Los antecedentes y memorias utilizados en la preparación de los proyectos deberán ser archivados por cada entidad con el fin de disponer de documentación organizada que permita la recuperación de la información institucional, su uso en el servicio al ciudadano y como fuente de las decisiones adoptadas.