

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Conflicto negativo de competencia administrativa entre la Alcaldía de Envigado, Oficina de Control Disciplinario Interno y la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Provincial Valle de Aburrá / DELEGACIÓN - A través de descentralización, desconcentración, delegación. Responsabilidad del delegante / POTESTAD DISCIPLINARIA - De la administración**

Por ser el alcalde quién ostenta, frente a la secretaria administrativa y al jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado, la más alta jerarquía, es la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá la llamada a conocer y decidir, en un mismo proceso, la responsabilidad que puedan llegar a tener o no los mencionados funcionarios. Respecto del gerente de Metroplús S.A., la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá es también la autoridad competente para iniciar una posible investigación disciplinaria como consecuencia de las posibles irregularidades y el detrimento patrimonial que se haya presentado en la compra de los semáforos y equipos de control para el proyecto Metroplús en Envigado, denunciadas por la representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia. Lo anterior, por aplicación del mencionado artículo 76 del decreto 262 de 2000, el cual claramente establece que son las procuradurías distritales y provinciales las llamadas a conocer de los procesos disciplinarios contra los gerentes de entidades descentralizadas del orden distrital o municipal, tal como lo es Metroplús S.A. En efecto, Metroplús S.A. es una sociedad por acciones de naturaleza municipal, que tiene la naturaleza jurídica de entidad pública, específicamente la de empresa industrial y comercial del Estado. En consecuencia, sus empleados tienen la categoría de servidores públicos y se encuentran sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a las normas sobre función pública y al régimen disciplinario correspondiente.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 211 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 9 / LEY 1150 DE 2007 - ARICULO 21 / LEY 734 DE 2002 - ARTICULO 76

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Bogotá, D. C., doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00394-00**

**Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA ENTRE LA ALCALDIA DE ENVIGADO - OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - PROCURADURIA PROVINCIAL VALLE DE ABURRA**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), ley 1437 de 2011, pasa a resolver el conflicto negativo de competencia de la referencia, suscitado entre la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial Valle de Aburrá.

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 24 de agosto de 2012, Bety Domínguez, representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia, radicó ante la Personería del municipio de Envigado, bajo el número 0100-538296RER, una denuncia señalando que existían irregularidades: i) en la compra de semáforos y equipos de control para el proyecto Metroplús en Envigado, generándose un detrimento patrimonial por parte de la Alcaldía Municipal de Envigado – Secretaria de Tránsito y Transporte y la firma OCA Construcciones y Proyectos, y b) en el proceso de selección No. 11-30-30-05-016-12 por parte de la Secretaria de Servicios Administrativos del municipio de Envigado.

Frente a lo primero, la denunciante señaló que:

i) Tráfico Inteligente Ltda. Colombia había participado junto con Siemens S.A. en un proceso impulsado por la Secretaría de Transporte de la alcaldía municipal de Envigado, “para examinar equipos para la compra de semáforos y equipos de control para el proyecto metroplús en Envigado”.

ii) Las pruebas técnicas concluyeron que solamente los equipos de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia cumplían con lo requerido para el suministro de equipos de control para la semaforización de Metroplús en Envigado.

iii) No obstante lo anterior, el jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito de la alcaldía municipal de Envigado, certificó que las dos firmas oferentes cumplían técnicamente, lo cual no era cierto en relación a los equipos de Siemens S.A.

iv) A pesar de que la situación le fue informada a la mencionada Secretaría de Transportes y Tránsito, esta señaló que la compra de los equipos era de competencia exclusiva de la firma OCA Construcciones y Proyectos, y que por lo tanto ella no tenía nada que ver con el proceso.

v) Lo ocurrido le fue también informado a OCA Construcciones y Proyectos, quien hizo caso omiso. Inclusive, la firma suscribió un contrato con Siemens S.A. para la adquisición de los semáforos y equipos de control para el proyecto Metroplús en Envigado.

vi) Los equipos de Siemens consumen una mayor cantidad de energía, en comparación con los de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia.

vii) Los equipos de Siemens S.A. son incompatibles con la central de Envigado.

2. Respecto al proceso de selección No. 11-30-30-05-016-12, la denunciante realizó observaciones relacionadas con la elaboración irregular de los pliegos de condiciones, la falta de publicación de estos, la no respuesta a las objeciones presentadas sobre los mismos y la existencia de problemas de naturaleza técnica.

3. El proceso de selección concluyó con la firma del contrato No. 11-30-30-05-016-12 entre el municipio de Envigado y la compañía Siemens S.A.. El contrato fue suscrito por la secretaria administrativa del municipio. El objeto del contrato consistió en:

*“compra, instalación y puesta en funcionamiento de equipos controladores semafóricos y compra de equipos varios semafóricos para nuevas intersecciones y modernización de las existentes con el fin de mejorar el control de tráfico de diferentes cruces viales del municipio de Envigado...”.*

4. El 14 de noviembre de 2012 la Personería de Envigado remitió la queja a la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado.

5. El 10 de diciembre de 2012, la Jefe de esta oficina, resolvió:

*“REMITIR por competencia a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, el expediente contentivo de las quejas presentadas por la señora Bety Domínguez Alvarado respecto de los contratos suscritos entre Metroplús y OCA- Construcciones y Proyectos -, y el del Municipio de Envigado y la empresa SIEMENS S.A., al considerar que dentro de los presuntos sujetos disciplinables en la cadena de actividades que se reputan irregulares, están personas que exclusivamente son disciplinables por el Ministerio Público...”*

6. Esta decisión se fundamentó en las siguientes consideraciones:

i) La entidad carece de capacidad funcional para adelantar la acción disciplinaria, pues el contrato No. 11-30-30-05-016-12, aunque fue suscrito por la secretaria administrativa del municipio, su actuación es consecuencia de la delegación que había recibido por parte del “representante legal del ente territorial”. De allí, que por aplicación del artículo 76 del decreto 262 de 2000, la competencia para adelantar la investigación está en cabeza de la Procuraduría Provincial.

ii) Respecto a Metroplús S.A. y OCA Construcciones y Proyectos, indicó que la primera es una sociedad anónima de carácter público, y en consecuencia su gerente está sometido disciplinariamente a la Procuraduría Provincial, por virtud del mencionado artículo 76.

7. La Procuraduría Provincial del Valle de Aburra rechazó su competencia para conocer de las quejas presentadas, y en consecuencia, ordenó remitir estas a la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado. Su decisión estuvo fundamentada en las siguientes consideraciones:

i) La Oficina de Control Disciplinario Interno se equivoca al considerar que por la sola existencia de la delegación, el alcalde del municipio debe responder por las anomalías del contrato.

ii) Aunque la secretaría administrativa del municipio fue delegada para contratar, el delegante no es responsable por el actuar del delegatario.

iii) Debido a que las presuntas irregularidades denunciadas le son imputables a la secretaría administrativa y al jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado y también interventor del contrato, los cuales tienen la naturaleza de servidores del orden municipal, le corresponde a la Oficina de Control Disciplinario Interno, conocer de las respectivas denuncias.

iv) Con todo, si dentro de la investigación se demuestra que el alcalde, como delegante, no adelantó las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario, se debe remitir la documentación correspondiente a la entidad.

8. El 18 de junio de 2013, la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado ordenó remitir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la queja presentada por la señora Bety Domínguez Alvarado, representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia, para que se dirima el conflicto negativo de competencias. En el auto indicó lo siguiente:

i) Cuando se presenta una queja contra cualquier proceso contractual, debe analizarse el comportamiento del representante legal de la entidad estatal, pues así se hubiere utilizado el mecanismo de la delegación, este constituye

un presunto sujeto procesal frente al cual debe también realizarse un pronunciamiento.

ii) Cuando existe una competencia por conexidad, la entidad llamada a realizar la investigación es aquella que tenga la capacidad funcional de investigar al de mayor jerarquía.

iii) En el contrato No. 11-30-30-05-016-12, la secretaria administrativa actuó por delegación que le hizo el Alcalde del municipio, por lo tanto, este se encuentra sujeto disciplinariamente a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, de conformidad con el artículo 76 del decreto 262 de 2000.

iv) La entidad competente para conocer las quejas sobre los funcionarios es el ministerio público, en virtud de la conexidad que se presenta.

v) Igualmente, “la quejosa refirió a la adquisición de unos semáforos y equipos de control por parte del Gerente de la empresa Metroplús, al parecer en desarrollo de la gestión que venía realizando a través de OCA Construcciones y Proyectos para la instalación de dichos aparatos en el tramo de la carrera 43 A, entre calle 39 y 50 Sur, donde funcionaría el Sistema Integrado de Transporte Masivo”.

vi) Con fundamento en el artículo 76 del decreto 262 de 2000, la competencia disciplinaria frente al gerente de Metroplús S.A., corresponde también a la Procuraduría Provincial.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

El conflicto de la referencia permaneció fijado mediante edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011.

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la ley 1437 de 2011.

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

1. La Directora Jurídica y suplente del Gerente General de la sociedad Metroplús S.A. presentó los siguientes alegatos:

i) Metroplús S.A. no es responsable fiscal, disciplinaria o penalmente por la existencia de irregularidades en el proceso de contratación No. 11-30-30-05-016-12, celebrado entre el Municipio de Envigado y la empresa Siemens S.A. pues no intervino en las etapas contractuales, proceso de adjudicación o celebración del contrato. Igualmente, tampoco tiene la calidad de contratante en el mencionado contrato.

ii) Esta situación no hace parte del objeto contractual del contrato 066 de 2010, el cual suscribieron Metroplús S.A y OCA Construcciones y Proyectos para la Construcción del Corredor Parcial de Envigado. Tramo de la Carrera 43 A (Avenida El Poblado) Entre Calles 39 Sur y 50 Sur, Longitud 1.7 Km para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metroplús del Valle de Aburrá. Igualmente, tampoco está dentro de los objetivos, obligaciones o potestades legales que la empresa tiene para el montaje y ejecución del sistema integrado de transportes en el municipio de Envigado.

2. Por su parte, el Procurador Provincial del Valle de Aburrá (E) presentó los siguientes alegatos:

i) La quejosa denuncia: a) la expedición de una certificación falsa que dio lugar a firmar un contrato con el participante menos apto, y b) la existencia de irregularidades en la fase precontractual del proceso contractual No. 11-30-30-05-016-12.

ii) Consecuentemente, las conductas denunciadas por la quejosa tienen relación con: a) la expedición de una certificación falsa, b) la firma de un contrato con fundamento en ella, c) la elaboración irregular de los pliegos de condiciones, d) una omisión por la falta de publicación de los pliegos de condiciones, y e) una omisión por la no respuesta de las objeciones presentadas a los pliegos.

iii) En consideración a lo anterior, es necesario analizar la eventual participación de los funcionarios que tienen a su cargo los deberes funcionales relacionados con las mencionadas conductas. Por lo tanto, debe determinarse: a) quién expidió el certificado falso, b) quién firmó el contrato, c) quién elaboró los pliegos de condiciones, d) quién debía publicar los pliegos y d) quién debía responder las objeciones.

iv) Bajo estas consideraciones, ninguno de los servidores que podrían resultar señalados, correspondería al alcalde del municipio de Envigado, pues el “no fue quien expidió la certificación ni firmó el contrato, y es evidente que no fue quien elaboró los pliegos, ni le es atribuible en este punto la publicación de aquellos, ni es el encargado de responder las objeciones en contra de estos”.

v) Al alcalde, en relación con el contrato No. 11-30-30-05-016-12, solamente le corresponde el deber de ejercer el control y vigilancia de las actividades precontractual y contractual, cuando haya dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones.

vi) Entre el deber del alcalde de controlar y vigilar las funciones delegadas en el marco del contrato No. 11-30-30-05-016-12, y las conductas referentes a la expedición de una certificación falsa, la firma de un contrato con fundamento en ella, la errónea elaboración de pliegos de condiciones y la omisión de publicar los pliegos y de responder a las objeciones sobre estos, por parte de los funcionarios, no existe conexidad sustancial ni procesal.

vii) La Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá no es competente, pues la responsabilidad disciplinaria del alcalde de Envigado no se encuentra comprometida por ninguna de las posibles conductas denunciadas, contra él no se presentó la queja, y si existiera conducta que le fuera imputable, esta no es conexas con las demás.

viii) Frente a la presunta responsabilidad del gerente de la empresa Metroplús, manifestó lo siguiente: a) las pruebas aportadas por la quejosa están relacionadas con el contrato entre Envigado y Siemens S.A, b) la evidencia indica que las irregularidades surgen únicamente del contrato celebrado entre Siemens S.A. y el municipio de Envigado, c) no es posible disciplinar al representante legal de Metroplús por irregularidades presentadas en un contrato celebrado entre el municipio de Envigado y Siemens S.A.

ix) Por lo anterior, señaló:

*“1. Con fundamento en la queja, en las pruebas relacionadas en el escrito de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Envigado en que se plantea el conflicto negativo de competencias, y en el soporte argumentativo, legal y jurisprudencial invocado por dicha oficina, la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá demuestra que las conductas censurables disciplinariamente no le son imputables al Alcalde de Envigado, sino a funcionarios subalternos de éste, todos de competencia de la pluricitada Oficina y, por ello, este Despacho se abstuvo razonablemente de investigar al Alcalde de Envigado. Con respecto a los demás funcionarios, se le envió por competencia el asunto a la Oficina de Control Disciplinario Interno del aludido municipio.*

*2. La Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá conoce y acepta que es la única con competencia para investigar disciplinariamente al Alcalde de Envigado, y nunca ha manifestado o declarado lo contrario. El auto de remisión por competencia evidencia esta situación.*

*3. Igualmente, con fundamento en la queja, en las pruebas relacionadas en el escrito de la Oficina de Control disciplinario Interno de Envigado en que se plantea el conflicto negativo de competencias, y en el soporte argumentativo, legal y jurisprudencial invocado por dicha oficina, la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá acredita que, de existir alguna conducta que pueda censurarse disciplinariamente al alcalde de Envigado, será solo la, o las que le quepan como delegante y, así las cosas, tal(es) conducta(s), se demostró, no es (son) conexas con las conductas denunciadas imputables a los demás servidores municipales subalternos del alcalde, todos de competencia de la aludida Oficina, razón suficiente para que las conductas denunciadas, por ser todas imputablemente precisamente a los demás funcionarios municipales subalternos del Alcalde, sean investigadas por quien tiene la titularidad de la acción disciplinaria frente a ellos, y tiene también por decirlo así, la titularidad del deber de propender por los fines del Estado garantizando la buena marcha de la administración pública mediante el debido adelantamiento de los procesos disciplinarios correspondientes, esto es, la Oficina de Control Disciplinario Interno de Envigado.*

*El acto de delegación es aceptado por el municipio de Envigado, que incluso menciona la resolución mediante la cual se efectuó.*

*4. Que lo relacionado con el Gerente de Metroplús es un tema completamente exótico al presente asunto”.*

x. Finalmente, y con fundamento en lo anterior solicitó:

i) Que el Consejo de Estado se inhíba sobre el conflicto negativo de competencias pues la Procuraduría Provincial no se ha declarado incompetente para disciplinar al Alcalde de Envigado, toda vez que ni la queja, ni las evidencias probatorias incriminan al alcalde.

ii) Subsidiariamente, que la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado es la competente para asumir el conocimiento del proceso disciplinario, pues la queja es contra funcionarios delegatarios del alcalde y las conductas denunciadas no le son atribuibles al alcalde.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **A. Competencia de la sala y planteamiento del problema**

En virtud de los artículos 39 y 112 numeral 10 del CPACA, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolver el presunto conflicto de competencias administrativas entre la Alcaldía de Envigado – Oficina de

Control Disciplinario Interno y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial Valle de Aburrá.

La Sala es competente, pues el conflicto envuelve una autoridad territorial y una nacional, que han rechazado expresamente su competencia para conocer de una actuación concreta y de naturaleza administrativa.

## **B. Los conflictos de competencia administrativa**

Por competencia se ha entendido:

*“la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”<sup>1</sup>.*

La competencia, además de ser fundamental en la materialización de los principios de seguridad jurídica y el debido proceso, constituye un presupuesto de validez de los actos proferidos por la autoridad<sup>2</sup>.

En este contexto, las autoridades públicas solamente están facultadas para ejercer las atribuciones que le hayan sido asignadas por la ley o la Constitución<sup>3</sup>, y en consecuencia, un servidor público será responsable por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones<sup>4</sup>.

Frente a una determinada situación, puede ocurrir que dos o más autoridades consideren que tienen competencia para conocer de ésta. Sin embargo, también es posible que, por el contrario, juzguen que son incompetentes para ello. Frente a esta posibilidad, y para el caso de una competencia de naturaleza administrativa, el ordenamiento jurídico colombiano establece un procedimiento para superar esta problemática.

---

<sup>1</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Artes Gráficas Buschi S.A. Edición 2009, p. 345. Citado en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 20 de enero de 2011, Rad. No.: 76001-23-31-000-2002-02168-01(2274-08). Véase también Memorias 2009. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, p. 51.

<sup>2</sup> “La competencia, que ha sido definida como el grado o la medida de la jurisdicción, tiene por finalidad delimitar el campo de acción, función o actividad que corresponde ejercer a una determinada entidad o autoridad pública, haciendo efectivo de esta manera el principio de seguridad jurídica (...) La competencia es parte esencial del debido proceso y presupuesto de validez de los actos que se profieren, pues si una autoridad expide un acto sin tener facultades para hacerlo, éste es nulo”. Corte Constitucional, Sentencia del 21 de enero de 2005, C-1079/05.

<sup>3</sup> “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”. C.P., artículo 121.

<sup>4</sup> C.P., artículo 6º.

En efecto, los artículos 39<sup>5</sup> y 112 de la ley 1437 de 2011 otorgan a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la atribución de resolver los conflictos de competencia administrativa que se generen:

*“entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo”<sup>6</sup>.*

Estas normas persiguen tres objetivos fundamentales que buscan asegurar que: i) un asunto de naturaleza administrativa sea resuelto por la autoridad, que de acuerdo a la ley, se encuentre facultada para ello, ii) la actividad administrativa no se detenga o paralice<sup>7</sup>, y iii) no se obstaculice la protección de los derechos de los administrados<sup>8</sup>.

Debe destacarse que esta atribución de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la cual ya estaba reconocida en la ley 954 de 2005, es diferente de la función consultiva que la Sala ejerce<sup>9</sup>.

El artículo 39 del CPACA establece tres aspectos puntuales: i) cuando se está en presencia de un conflicto de competencia administrativa, ii) cuál es la autoridad llamada a resolverlo y iii) cuál es el procedimiento que debe ser satisfecho<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> “Los conflictos de competencia administrativa se promoverán 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....”.

<sup>6</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 112. Num. 10.

<sup>7</sup> “La regulación de los conflictos de competencia 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 finalidad”. Memorias 2009. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, p. 45.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 29 de abril de 2008, Ref: 11001-03-06-000-2008-00028-00.

<sup>9</sup> “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 Nacional<sup>3</sup>; es 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 particulares”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 26 de noviembre de 2008, Ref: 11001-03-06-000-2008-00064-00.

<sup>10</sup> Enrique José Arboleda Perdomo. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis Editores S.A., 1ª. edición, 2011, p.69.

De acuerdo con el artículo 39, toda entidad u órgano de carácter nacional o territorial que requiera la ejecución de una actividad de naturaleza administrativa, debe analizar su propia competencia a partir del estudio de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que sean aplicables a la entidad y al caso concreto. Si luego de este estudio considera que no es competente para ejecutar esa actuación, debe remitir el trámite a la entidad que juzgue o entienda que sí lo es.

La entidad que aquella estima competente, una vez reciba la actuación, procederá a la realización de su propio estudio de competencia. Si concluye, al igual que la primera, que tampoco es competente, debe trabar el conflicto y enviar la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al Tribunal Administrativo, según corresponda de acuerdo a la naturaleza nacional o territorial de las entidades<sup>11</sup>. Lo mismo acontecerá en el caso de que ambas entidades se consideren competentes<sup>12</sup>.

A partir de la lectura de los artículos 39 y 112 del CPACA, y teniendo en cuenta lo sostenido por la jurisprudencia<sup>13</sup>, la resolución de un conflicto de competencia por parte de esta Sala requiere la satisfacción de los siguientes requisitos:

i) El conflicto debe existir entre autoridades (artículo 39). El concepto de autoridad debe entenderse a la luz del artículo 2º del CPACA, el cual, califica como tales a las entidades y organismos que hacen parte del poder público, a los órganos autónomos e independientes, y a los particulares cuando cumplen o ejercitan funciones administrativas.

Sin embargo, como se explicará a continuación, no todos los conflictos de competencia entre dos o más autoridades pueden ser dirimidos por la Sala.

---

<sup>11</sup> Bajo la vigencia del antiguo C.C.A., esta Sala tuvo la oportunidad de señalar: “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<sup>5</sup> o por esta Sala<sup>6</sup>, la autoridad que debe atender la petición”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 7 de febrero de 2008, Ref: 11001-03-06-000-2008-00004-00.

<sup>12</sup> “La entidad debe hacer el análisis de su competencia y con fundamento en la normatividad aplicable (constitucional, legal y reglamentaria), evaluar si está llamada a iniciar el trámite, o en caso contrario, remitirlo a quien considere competente. En este último evento la entidad receptora deberá igualmente evaluar su competencia y en caso de rechazarla también procederá a trabar el conflicto que será resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil. Así mismo, en caso de que ambas entidades declararan su competencia para conocer del asunto, podrán solicitar a la Sala que defina quién tiene la competencia para avocar el conocimiento”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de junio de 2009, Ref: 11001-03-06-000-2009-00029-00.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102-00.

ii) El conflicto debe involucrar al menos una autoridad de carácter nacional, o envolver dos entidades de carácter territorial que no correspondan a la jurisdicción territorial de un mismo tribunal administrativo. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto por el artículo 39 y el artículo 112 numeral 10 del CPACA<sup>14</sup>.

Cuando el conflicto existe entre autoridades departamentales, distritales o municipales, la autoridad competente para resolverlo es el Tribunal Administrativo correspondiente.

iii) Deben existir al menos dos autoridades que acepten o rechacen expresamente su competencia para conocer y resolver un asunto particular o específico.

De ahí entonces que se califiquen los conflictos de competencia administrativa en negativos y positivos<sup>15</sup>. Los primeros tienen ocurrencia cuando al menos dos autoridades estiman o juzgan que no son competentes para resolver una determinada cuestión<sup>16</sup>, tal como se desprende del inciso primero del artículo 39, el cual establece:

*“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...”*

Por su parte, el conflicto será de naturaleza positiva, cuando dos o más autoridades entienden o consideran que son competentes para decidir sobre un

---

<sup>14</sup> “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...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”. CPACA, artículo 39; “La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones: ...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 estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo”. CPACA, artículo 112.

<sup>15</sup> “De acuerdo con el primer inciso del artículo 39, los conflictos de competencia administrativa pueden ser negativos o positivos. Son negativos aquellos en los cuales al menos dos autoridades dicen no tener competencia para decidir una petición o asunto, y positivos aquellos en relación con los cuales las mismas manifiestan tener dicha atribución para tomar la decisión de fondo sobre el procedimiento”. Enrique José Arboleda Perdomo. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis Editores S.A., 1ª. edición, 2011, p. 71. Véase también Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 18 de noviembre de 2010, Ref: 11001-03-06-000-2010-00116-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de junio de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2009-00029-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 23 de julio de 2009, Ref: 11001-03-06-000-2009-00037-00; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de septiembre de 2007, Ref: 11001-03-06-000-2007-00067-00.

<sup>16</sup> “Esto implica que las entidades se abstienen o se rehúsan a tramitar o asumir el conocimiento de un asunto específico, es decir, expresamente manifiestan su incompetencia para conocer de él y resolverlo”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102.

asunto determinado<sup>17</sup>. Esto en consideración a lo señalado por el mismo artículo 39 cuando indica:

*“De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado”.*

iv) El conflicto debe recaer sobre una competencia o asunto de naturaleza administrativa que tenga a su cargo la entidad u organismo. En efecto, los artículos 39 y 112, numeral 10 del CPACA hablan expresamente de conflictos de competencia administrativas. Adicionalmente, el artículo 39 no solamente integra la primera parte del CPACA, la cual, por mandato del artículo 2º, aplica a los organismos y entidades del poder público, a los órganos autónomos o independientes del Estado y a los particulares cuando ejerzan funciones administrativas, sino que también hace parte del Título III, referido al procedimiento administrativo general. De esta suerte, se encuentran excluidos los conflictos de naturaleza jurisdiccional o legislativa<sup>18</sup>.

Frente a este último requisito, es importante destacar que la definición de un conflicto de competencias no depende de la naturaleza de las entidades, sino de la naturaleza del conflicto, es decir, que este envuelva el ejercicio o cumplimiento de funciones administrativas. Frente a esto, señaló anteriormente la Sala:

*“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”<sup>19</sup>.*

---

<sup>17</sup> “El conflicto positivo se presenta entonces, cuando dentro del ejercicio de la función administrativa en un determinado asunto, distintas autoridades actúan bajo el entendido de que lo hacen dentro del campo de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias y que dicha actuación no invade competencias de otra autoridad; en este evento surge la confrontación cuando cada una manifiesta tener la competencia para el conocimiento del asunto”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102.

<sup>18</sup> “4. El conflicto debe referirse a competencias de 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 legislativos”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 22 de junio de 2006, Ref: 11001030600020060005900. Véase también Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 14 de noviembre de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00095-00.

Consecuentemente, es posible, inclusive resolver un conflicto de competencias entre una entidad pública y un particular que tenga a su cargo el ejercicio de una función administrativa<sup>20</sup>.

Con todo, frente a la naturaleza administrativa de la función, es importante señalar que cuando existe un conflicto de competencias entre dos entidades de naturaleza administrativa, como consecuencia del ejercicio de una función administrativa, para el caso de una, y el cumplimiento de una función jurisdiccional, para la otra, es competente la Sala para resolverlo<sup>21</sup>.

v) El conflicto debe recaer sobre situaciones concretas. En consecuencia, no es posible, que a través del artículo 39, se dé respuesta a controversias o asuntos de naturaleza abstracta, hipotética o general, los cuales se enmarcan o corresponden a la función consultiva de la Sala<sup>22</sup>.

### **C. La delegación**

La función administrativa puede desarrollarse a través de las figuras de descentralización, desconcentración y delegación de funciones. Esta última, que encuentra sustento constitucional y legal en el artículo 211 de la C.P. y los artículos 9º y siguientes de la ley 489 de 1998<sup>23</sup>, ha sido entendida por la jurisprudencia como la:

---

<sup>20</sup> “Por último, 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 pensiones<sup>7</sup>, o en asuntos urbanísticos con los curadores urbanos”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 14 de noviembre de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00095-00.

<sup>21</sup> “La Sala comparte la interpretación de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, bajo el presupuesto de que cuando se trata de conflicto de competencias entre dos autoridades administrativas, la una en ejercicio de funciones administrativas; y la otra, en cumplimiento de atribuciones judiciales, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dirimir el conflicto propuesto”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 22 de junio de 2006, Ref: 11001030600020060005900.

<sup>22</sup> “3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 16 de abril de 2012, Ref: 11001-03-06-000-2012-00015-00. “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 general o definirlos en abstracto. En conclusión debe estar individualizada la actuación respecto de la cual se produce la controversia”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias del 4 de octubre de 2006, Ref: 11001-03-06-000-2006-00102.

<sup>23</sup> “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exige de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

*“figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa enderezada a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad pública<sup>24</sup>, a otra que las ejerce en nombre de aquella...En virtud de la delegación de funciones, un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado para ello por la ley”<sup>25</sup>.*

La figura de la delegación tiene como propósitos racionalizar la función administrativa, descongestionar los despachos públicos<sup>26</sup>, y lograr que las entidades públicas ejecuten con mayor eficiencia, eficacia y celeridad las tareas que les han sido asignadas<sup>27</sup>.

En este contexto, a la delegación de funciones le han sido reconocidos los siguientes rasgos distintivos:

1. Permite la distribución de competencias entre distintas instancias de la Administración<sup>28</sup>.
2. Requiere de autorización legal; en otras palabras, solamente puede haber delegación sobre asuntos en los cuales la ley ha autorizado que esta se presente<sup>29</sup>.

---

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios”.

<sup>24</sup> Nota original de la sentencia citada. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 18 de septiembre de 2003. Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0732-01(2033-02).

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ). En otra oportunidad, el Consejo de Estado señaló: “La delegación es, entonces, un fenómeno de transferencia de funciones o competencias administrativas a personas o funcionarios para que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión, según lo determine la ley que permita la delegación, tal y como se indicó en la Asamblea Nacional Constituyente. Allí se precisó, además, que la titularidad de la función no se pierde por parte del delegante y que tampoco se rompe con su responsabilidad, que radica entonces en quien delega como en quien se delega”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ).

<sup>28</sup> *Ibidem*; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

<sup>29</sup> “Corolario de lo anterior es la exigencia de autorización legal previa para que pueda producirse la delegación o, en otros términos, la restricción consistente en que las autoridades públicas sólo podrán delegar el ejercicio de aquellos asuntos que el legislador expresamente ha autorizado como susceptibles de la multicitada delegación”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ).

3. Solamente envuelve una transferencia del ejercicio de la competencia, más no la transferencia de la titularidad sobre esta. En consecuencia, el delegante no deja de ser el titular de la competencia<sup>30</sup>.
4. El delegatario actúa como si lo hiciera el delegante (artículo 12, ley 489 de 1998).
5. Como consecuencia de lo anterior, los actos administrativos que profiera el delegatario, están sometidos a los mismos requisitos de expedición y recursos que proceden contra los actos proferidos por el delegante<sup>31</sup>.
6. La calidad de delegante se obtiene en virtud de la ley o la Constitución<sup>32</sup>.
7. Quien delega debe ostentar la titularidad de la atribución o función. Por lo tanto, no se pueden delegar funciones que no se tienen<sup>33</sup>.
8. Aunque una autoridad tenga la facultad para delegar una función a su cargo, puede discrecionalmente decidir si ejerce dicha prerrogativa o no<sup>34</sup>.
9. El delegante tiene la potestad de fijar o establecer los parámetros y condiciones bajo las cuales el delegatario puede ejercitar la función delegada (artículos 9 y 10, ley 489 de 1998).
10. En virtud de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no puede tomar decisiones en asuntos que han sido objeto de delegación<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> “[E]n la medida en que la delegación es esencialmente revocable y en cualquier momento el delegante, igualmente de manera expresa, puede reasumir la competencia delegada, se transfiere tan sólo el ejercicio, mas no la titularidad de la misma, la cual se mantiene siempre en el catálogo de funciones asignadas por la ley al órgano delegante correspondiente”. *Ibidem*.

<sup>31</sup> “[C]omo quiera que el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante”, contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas proceden los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 21 de noviembre de 2003. Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00548- 01. “En cuanto al régimen de los actos del delegatario, el artículo 12 de la ley 489 establece que los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

<sup>32</sup> “El delegante es designado por la Constitución o la ley. Por ejemplo, el artículo 211 de la Constitución otorga la calidad de delegante al Presidente de la República<sup>366</sup> y faculta al legislador para que señale las “autoridades administrativas” que pueden actuar como delegantes”. Corte Constitucional, Sentencia del 12 de junio de 2012, C-540/012.

<sup>33</sup> “[E]l carácter de delegante está reservado al titular de la atribución o del empleo público, pues, como lo ha señalado la Corte, ninguna autoridad puede “delegar funciones que no tiene”<sup>368</sup>, es decir, se requiere “que las funciones delegadas estén asignadas al delegante”<sup>369</sup>. *Ibidem*.

<sup>34</sup> “Aunque se disponga de la autorización para delegar, al delegante se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de funciones propias de su empleo o cargo”. *Ibidem*.

<sup>35</sup> “[E]n aplicación de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no podrá tomar decisiones en asuntos cuyo ejercicio haya sido delegado”. *Ibidem*.

11. La delegación requiere la existencia de un acto formal, en el cual se señale la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario, y las condiciones relativas al tiempo, modo y lugar en las cuales se hará ejercicio de la función delegada<sup>36</sup>. En este sentido, se debe cumplir con unos elementos constitutivos, consistentes en un presupuesto de forma, uno subjetivo y uno objetivo o material<sup>37</sup>.

12. El delegatario puede estar o no, subordinado al delegante<sup>38</sup>.

#### **D. La responsabilidad del delegante en la contratación estatal**

La responsabilidad del delegante en el campo de la contratación estatal ha sido objeto de regulación y estudio por parte del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia colombiana. Frente a esta, debe empezarse señalando que la ley 80 de 1993, en su artículo 12, modificado por el artículo 21 de la ley 1150 de 2007, estableció expresamente que:

*“En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”.*

De allí entonces que de esta norma se derive para los jefes y representantes legales de las entidades estatales, una responsabilidad personal e indelegable:

*“no sólo para determinar la necesidad del suministro de un bien o servicio sino para direccionar la celebración de licitaciones o concursos y para la escogencia objetiva del contratista en cumplimiento de los principios que ordena la Ley 80”<sup>39</sup>.*

---

<sup>36</sup> “La delegación requiere de un acto formal de delegación, en el cual se exprese la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación<sup>371</sup>. Sobre este requisito señaló la Corte que: “la posibilidad de transferir su competencia – no la titularidad de la función - en algún campo, se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo, a través de un acto administrativo motivado, en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo o general o específica”<sup>372</sup>. *Ibidem*.

<sup>37</sup> “En cuanto a los elementos constitutivos, el artículo 10 de la citada ley 489 prescribe los requisitos que debe reunir el acto administrativo motivado de delegación: i) siempre será escrito (presupuesto de forma); ii) se determinará la autoridad delegataria (presupuesto subjetivo) y iii) se señalarán las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren (presupuesto objetivo o material). De ahí que, en tratándose de este mecanismo de transferencia de atribuciones administrativas, quien realiza y revoca la delegación es la autoridad administrativa titular de la función”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

<sup>38</sup> En relación con el carácter jerárquico de la delegación, el artículo 211 de la Constitución Política señala que la ley “fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”. Por lo tanto, el delegatario puede ser o no un funcionario subordinado al delegante [...]”<sup>373</sup>. Corte Constitucional, Sentencia del 12 de junio de 2012, C-540/012.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 7 de febrero de 2008, Radicación número: 25000-23-25-000-2001-11811-01(2941-05).

En consecuencia, y en virtud del artículo 51 del estatuto de contratación estatal, el funcionario público que ostenta la titularidad de la función que ha sido delegada, no se encuentra excusado o eximido de la responsabilidad penal, civil y disciplinaria dentro de un proceso contractual<sup>40</sup>. En este sentido la jurisprudencia ha señalado:

*“No obstante que la Ley 80 de 1993 permite la delegación de la competencia para realizar los trámites propios de la contratación, el legislador evitó a toda costa que la responsabilidad de la entidad contratante en cabeza de su representante legal se diluyera y por tanto debe entenderse que recae sobre su persona, así exista de por medio un acto de delegación en aras de llevar a cabo la gestión contractual, pero nunca dejando de lado su responsabilidad como ordenador del gasto y representante legal de la entidad quien debe salvaguardar siempre el cumplimiento de los principios que constitucional y legalmente debe observar y hacer cumplir”<sup>41</sup>.*

De igual forma, en otro pronunciamiento, el Consejo de Estado indicó:

*“no es cierto que la delegación para celebrar contratos exima de responsabilidad al delegante en cuanto a sus funciones de control y vigilancia en la ejecución del contrato, menos si el delegante es el Jefe o Representante de la entidad contratante, pues en cabeza suya sigue la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual (artículo 26, numeral 5 de la Ley 80 de 1993) (sic)<sup>42</sup>.*

Igualmente, respecto a la responsabilidad del delegante, deben tenerse en cuenta las observaciones que ha realizado la Corte Constitucional frente a la interpretación que se le debe dar al artículo 211 de la C.P.:

*“a. El artículo 211 de la Constitución no puede ser interpretado el sentido según el cual la delegación exime absolutamente de responsabilidad al delegante. Esta interpretación proviene de una lectura aislada y descontextualizada de dicha disposición superior, que es descartada por la Corte.*

*b. Tampoco se deriva de su texto que la delegación signifique que delegante responde siempre por las actuaciones del delegatario. Esta interpretación desconoce el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos. (sic)*

---

<sup>40</sup> “Ahora, por expreso mandato legal (art. 51 ib.), el servidor público titular de la función no quedará excusado o eximido de la responsabilidad disciplinaria, penal y civil, si a ellas hubiere lugar, por sus acciones u omisiones en cumplimiento de sus actuaciones dentro de los procesos contractuales, en los términos de Constitución y ley”. *Ibidem*. “La titularidad de la función no se pierde por parte del delegante y tampoco se rompe con su responsabilidad, que se radica entonces tanto quien la delega como en quien se delega”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 26 de julio de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-2001-04231-02(1558-09).

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 7 de febrero de 2008, Radicación número: 25000-23-25-000-2001-11811-01(2941-05).

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 24 de septiembre de 2009. Radicación número: 73001-23-31-000-2007-00636-01.

*d. Además del artículo 211 superior, existen en el texto de la Carta otras normas constitucionales “que imponen deberes de dirección, orientación, seguimiento y control de la actuación administrativa, en general, y del ejercicio de la delegación, en particular”, contenidas especialmente en los artículos 1°, 2°, 6°, 123, 124 y 209 superiores. (sic)*

*e. Una lectura sistemática de estas normas constitucionales, junto con lo prescrito en el artículo 211 de la Carta, lleva a concluir que la delegación implica la permanencia de un vínculo entre el delegante y el delegatario, que se manifiesta en las atribuciones de orientación, vigilancia y control que el primero mantiene sobre el segundo. El delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de este tipo de atribuciones”<sup>43</sup>.*

## **E. La potestad disciplinaria de la administración**

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que estos, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad, los cuales guían la función administrativa<sup>44</sup>. Bajo este contexto, se concibe entonces el control disciplinario como un presupuesto imperioso para, no sólo garantizar el buen nombre y la eficiencia de la administración pública<sup>45</sup>, sino también lograr que la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad y se protejan los derechos y libertades de los asociados<sup>46</sup>.

En virtud de los artículos 1<sup>047</sup> y 2<sup>048</sup> de la ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y externo. El primero está a cargo de las oficinas de control interno disciplinario de las entidades del Estado. Por su parte, el segundo está en cabeza del Ministerio Público, en virtud de la cláusula general de

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 9 de julio de 2008, C-693/08.

<sup>44</sup> “En el campo del derecho disciplinario esta finalidad se concreta en la posibilidad de regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar que en el ejercicio de sus funciones se preserven los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, para lo cual la ley describe una serie de conductas que estima contrarias a esos cometidos, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787). Véase igualmente: “La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”. Artículo 16, ley 734 de 2002.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787).

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00002-00(2046).

<sup>47</sup> “El Estado es el titular de la potestad disciplinaria”.

<sup>48</sup> “Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias”.

competencia y el poder preferente que ostenta<sup>49</sup>. Son estas las entidades que tienen competencia en materia disciplinaria, entendiendo por esta, la atribución legítima que tiene una determinada autoridad para conocer y decidir sobre un asunto de naturaleza disciplinaria<sup>50</sup>.

La oficina o unidad de control disciplinario interno está reconocida en el artículo 76 de la ley 734 de 2002<sup>51</sup>. De acuerdo con la norma, las entidades u organismos<sup>52</sup> del Estado deben contar con una oficina o unidad que tenga a su cargo la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la entidad de la cual hace parte. Igualmente, se impone como requisito que la oficina o unidad sea del más alto nivel, y por tanto debe estar conformada por servidores públicos que pertenezcan, como mínimo, al nivel profesional de la administración.

En relación con el control disciplinario interno, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de indicar:

---

<sup>49</sup> “Como se observa, la norma establece la titularidad del control disciplinario en dos niveles. Uno interno, radicado en las oficinas de control interno disciplinario, que por regla general y expreso mandato legal deben existir en todas las entidades del Estado con garantía de la segunda instancia.<sup>5</sup> Y uno externo, en cabeza del Ministerio Público, en ejercicio de la cláusula general de competencia, y del poder preferente, que opera de manera excepcional”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de noviembre de 2012. Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00100-00(C)

<sup>50</sup> “En materia disciplinaria la competencia, esto es, la atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento o decisión de un asunto de esta naturaleza, se asigna con fundamento en los siguientes factores: la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio, el factor funcional y la conexidad (art. 74 ley 734 de 2002)”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00002-00(2046).

<sup>51</sup> “Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

...

Parágrafo 2°. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración”.

<sup>52</sup> “Cuando la ley se refiere a “entidades” debe entenderse que ellas son la Nación, los departamentos, los distritos y municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y demás personas jurídicas de derecho público. Y cuando se refiere a “órganos” lo hace en relación con aquellos que integran las ramas del poder público o que son autónomos e independientes (art. 113 de la C.P.). Tanto las entidades como los órganos están constituidos por “dependencias”, esto es, por unidades directivas, de asesoría o coordinación, operativas o ejecutoras y para el estudio y decisión de asuntos especiales, a través de las cuales desarrollan sus actividades”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00002-00(2046).

*“En principio, el control disciplinario interno es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las diferentes entidades del Estado y para garantizar que las mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución”<sup>53</sup>.*

Por su parte, la cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, tiene su fundamento constitucional en el inciso 6º del artículo 277 de la C.P.<sup>54</sup>. En virtud de este artículo:

*“Esta norma estipula, entonces, una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias con el propósito de ejercer la vigilancia superior que al Jefe del Ministerio Público se encomienda y, en últimas, para que él pueda cumplir el cometido básico de velar por el imperio y la efectividad del orden jurídico en todo el territorio de la República”<sup>55</sup>.*

## **F. El caso concreto**

Frente a las irregularidades denunciadas por la representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia, hay consenso entre la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado y la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, en que son sujetos disciplinables la secretaria administrativa y el jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado. El desencuentro se presenta frente al alcalde del municipio de Envigado y el gerente de Metroplús S.A.

Para la Oficina de Control Disciplinario Interno del municipio de Envigado, de las irregularidades denunciadas es posible identificar como presuntos sujetos disciplinables al alcalde, a la secretaria administrativa y al jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado, así como también al gerente de Metroplús S.A. Lo anterior, en virtud de que las irregularidades denunciadas hacen referencia al contrato No. 11-30-30-05-016-12, celebrado entre el municipio de Envigado y Siemens S.A., con fundamento en un acto de delegación por parte del alcalde, y a la “adquisición de unos semáforos y equipos de control por parte de la empresa Metroplús al parecer en desarrollo de la gestión que venía realizando a través de OCA Construcciones y Proyectos para la instalación de dichos aparatos en el tramo de la carrera 43 A, entre calle 39 y 50 Sur, donde funcionaría el Sistema Integrado de Transporte Masivo” (folios 41, 59).

Por su parte, la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá rechazó su competencia por considerar que ni el alcalde ni el gerente deben ser objeto de

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 11 de noviembre de 2003, C-1061/03.

<sup>54</sup> “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 14 de abril de 1999, C-222/99.

investigación, como quiera que la denuncia no se dirige contra ellos, las irregularidades denunciadas no pueden ser cometidas por el alcalde y no se encuentran motivos para vincular al gerente.

Igualmente, señaló que la Oficina de Control Disciplinario Interno se equivocaba al entender que:

*“Si hay delegación, el delegante responde y en el caso en cuestión, como la contratación de la semaforización había sido delegada, simple y llanamente, respondería también el delegante, cuál sería el Alcalde del Municipio, y en este sentido, sería la competente para conocer los procesos disciplinarios en contra del Alcalde”.*

Ante la denuncia de posibles hechos constitutivos de faltas disciplinarias, las autoridades competentes deben dar inicio a la acción correspondiente<sup>56</sup>. Para ello, se requiere la identificación de todos los posibles o presuntos sujetos responsables de los hechos denunciados. Este reconocimiento es de fundamental importancia, pues la competencia para adelantar la correspondiente actuación depende de quienes son los posibles sujetos disciplinables.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 74 del Código Disciplinario Único, la competencia se determina atendiendo a la calidad del sujeto, la naturaleza del hecho, el territorio en donde se cometió la falta, el factor funcional y el factor de conexidad<sup>57</sup>. De allí que, en atención al sujeto sobre el que se adelante el proceso disciplinario, es competente una entidad determinada.

En este contexto, para la resolución del presente conflicto de competencias, es importante establecer quiénes serían los posibles sujetos que deben ser investigados como consecuencia de las irregularidades denunciadas, habida cuenta que dependiendo de este análisis, la entidad competente para conocer de la investigación disciplinaria puede ser la Procuraduría Provincial o la Oficina de Control Disciplinario Interno.

En el caso objeto de estudio se encuentra que, dentro de las irregularidades denunciadas, algunas hacen referencia al contrato No. 11-30-30-05-016-12, el cual fue celebrado entre el municipio de Envigado y la compañía Siemens S.A. Las irregularidades se refieren a aspectos relacionados con la elaboración y

---

<sup>56</sup> “La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona...” Artículo 69, ley 734 de 2002. “El servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, si fuere competente, iniciará inmediatamente la acción correspondiente. Si no lo fuere, pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente, adjuntando las pruebas que tuviere”. Artículo 70, ley 734 de 2002.

<sup>57</sup> “La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad”.

publicación de los pliegos de condiciones y con la falta de respuesta a las observaciones realizadas a estos<sup>58</sup>.

Teniendo en cuenta que las situaciones denunciadas recaen sobre un proceso contractual que desembocó en la celebración del contrato No. 11-30-30-05-016-12, proceso que fue objeto de delegación por parte del alcalde de Envigado, puede eventual o potencialmente existir una situación de responsabilidad en cabeza de este, lo cual corresponderá determinar de manera definitiva a la entidad competente para investigarlo y que, como se verá adelante, corresponde a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá. No debe olvidarse, que la delegación no excluye la responsabilidad del delegante, habida cuenta que existe por parte de este un deber de control y vigilancia sobre la actividad precontractual y contractual.

Debido a que el alcalde de Envigado puede ser considerado un posible sujeto disciplinable, es necesario establecer cuál es la autoridad que tiene la competencia para investigarlo disciplinariamente. Frente a esta situación, el Código Único Disciplinario establece expresamente la competencia de la Procuraduría Provincial para conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los alcaldes de municipios que no son capital de departamento. En efecto, el artículo 76 del decreto 262 de 2000<sup>59</sup>, en particular el numeral 1º, literal a, señala lo siguiente:

---

<sup>58</sup> “1. Cuál es el sustento y antecedente técnico legal que se utilizó para elaborar los requerimientos técnicos de los equipos y porque razón los mismos son idénticos al catalogo de uno de los posibles oferentes, específicamente los de la empresa SIEMENS?...2. donde está el acto administrativo que contiene la adenda que modificaron los plazos y términos del proceso de selección (sic)...3. Es grave y dañino para el municipio que en las pruebas técnicas no participen los oferentes que tengan instalados equipos en la actualidad en el municipio de Envigado, cuando técnicamente los diferente oferentes tienen múltiples modelos y tipos de equipos de control que pueden eventualmente ser incompatibles con el sistema del municipio, como sucede concretamente con los ofrecidos por SIEMENS que no cumplen y ello es de pleno conocimiento de esa entidad. Lo anterior puede ocasionar un detrimento patrimonial para la entidad (sic)...5. El proceso de selección está viciado de ilegalidad desde su inicio, ya que jamás publicaron los pliegos conforme a las normas legales, pues dicho documento para el día 16 de agosto no aparecía colgado en el portal de contratación. Sistema electrónico para la Contratación Pública (Secop). Teniendo en cuenta para ello el parágrafo 1 del artículo 2.2.5 del decreto 734 de 2012. 6. Conforme a lo anterior se violó el artículo 2.2.6º del decreto 734 de 2012 respecto de la Publicidad del proyecto de pliego de condiciones y del pliego de condiciones definitivo, pues acorde con dicha norma la Secretaria de servicios Administrativos del Municipio de envigado tenía la obligación ineludible de efectuar la publicación y no lo hizo, tal y como lo indicamos en nuestra observaciones anteriores que fueron desechadas por esa entidad porque supuestamente estaban fuera de término evento que no es cierto (sic).7. No podemos entender todavía como para procurar cubrir lo que está sucediendo no nos dan respuesta en legal forma a nuestras observaciones manifestadas el 16 de agosto y simplemente se nos envía un email, diciendo que son extemporáneas” (folios 12 a 15).

<sup>59</sup> “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

*“Las procuradurías distritales y provinciales, dentro de su circunscripción territorial, tienen las siguientes funciones, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto:*

*1. Conocer en primera instancia, salvo que la competencia esté asignada a otra dependencia de la Procuraduría, los procesos disciplinarios que se adelanten contra:*

*a) Los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento, los concejales de éstos, los personeros, personeros delegados, ediles de juntas administradoras locales, rectores, directores o gerentes de las entidades y organismos descentralizados del orden distrital o municipal, los miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden distrital o municipal, según el caso”.*

De las anteriores consideraciones se desprende que, es la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, la entidad competente para determinar la responsabilidad disciplinaria del alcalde de Envigado que pueda llegar a derivarse como consecuencia de las denuncias realizadas por la representante legal de la sociedad Tráfico Inteligente Ltda. Colombia frente al contrato No. 11-30-30-05-016-12.

Esta conclusión es fundamental para determinar también el órgano competente para conocer de los procesos disciplinarios contra los demás funcionarios que pueden ser sujetos de investigación en el caso que se analiza, como lo son la secretaria administrativa, quien fue la funcionaria que suscribió el contrato, y el jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado, quien tenía la calidad de interventor. Frente a estos servidores, y tal como se mencionó anteriormente, es importante resaltar que tanto la Oficina de Control Disciplinario Interno, como la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, concuerdan que tienen la calidad de sujetos disciplinables en virtud de las denuncias realizadas.

Ahora bien, el artículo 81 de la ley 734 de 2002 establece la competencia por conexidad en su inciso segundo, así:

*“Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía”.*

El Código Único Disciplinario no define la expresión conexidad. Sin embargo, la Guía del Proceso Disciplinario adoptada por la Procuraduría General de la Nación a través de la Resolución 191 de 2003, y que es mencionada por la Procuraduría Provincial en sus alegatos, señala lo siguiente frente a la conexidad:

*“Cuando un sujeto cometa varias faltas disciplinarias conexas se investigarán y decidirán en un solo proceso.*

*Cuando varios servidores de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga competencia para juzgar al de mayor jerarquía.*

...

*La conexidad se presenta cuando varias faltas están ligadas entre sí por vínculos subjetivos o materiales o se conectan de alguna manera.*

*CONEXIDAD SUSTANCIAL - Requiere pluralidad de faltas disciplinarias atribuibles a una o varias personas y un hilo conductor determinante entre ellas. Se subdivide en:*

*· Teleológica: Se presenta cuando el mismo sujeto incurre en varias faltas disciplinarias unidas por un nexo de medio a fin, es decir, cuando comete una falta con el fin de realizar otra.*

*Por ejemplo, el representante legal que para obtener un indebido provecho patrimonial declara una urgencia manifiesta inexistente para acudir al sistema de contratación directa con el fin de adjudicar un contrato directamente a cambio de una comisión.*

*· Consecuencial: Se presenta cuando pretendiendo cometer una falta se incurre además en otra.*

*Por ejemplo quien al intentar robar un banco se ve sorprendido y le pega un tiro a un policía.*

*· Ocasional: Cuando la comisión de una falta se presenta como la ocasión para realizar otra.*

*Por ejemplo, cuando quien daña un mueble energúmeno aprovecha y se apodera de lo que allí se guarda.*

*· Cronológica: Se presenta cuando en un mismo contexto de acción se presentan varias faltas o cuando las faltas se cometen por el mismo sujeto en diferentes contextos de acción pero con la misma finalidad.*

*Un participante en una huelga ilegal que aprovecha la situación para sabotear los equipos de comunicaciones, informáticos o de suministro de energía, ilustra el primer caso. El tesorero que omite durante todo el año el giro mensual de los aportes para salud a la empresa promotora de salud, es un ejemplo del segundo evento.*

*CONEXIDAD PROCESAL - A diferencia de la anterior no requiere de vínculos determinantes y surge exclusivamente por razones de conveniencia o economía procesal (sic). La doctrina ha señalado las siguientes modalidades:*

*· Comunidad de medio probatorio: Cuando una misma prueba permite demostrar varias faltas.*

*Por ejemplo, cuando el mismo contrato se imputa con cargo a un rubro del presupuesto previsto para otro tipo de gasto, carece de certificado de disponibilidad y es cancelado por el pagador pese a las inconsistencias descritas.*

*· Unidad de sujeto: Se refiere a hechos no conexos cometidos por el mismo sujeto.*

*· Unidad de denuncia: Diferentes hechos señalados dentro del texto de la queja o denuncia, atribuibles a uno o varios sujetos, evento en el cual es procedente la acumulación mientras no se desconozcan los factores objetivos, subjetivos y territoriales que determinan la competencia disciplinaria”.*

En el caso objeto de estudio, se encuentra que es procedente aplicar lo dispuesto por el artículo 81 de la ley 734 de 2002, como quiera que se está en presencia de varios servidores públicos (alcalde, secretaría administrativa y jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito) que hacen parte de la misma entidad (municipio de Envigado) con la posibilidad de ser vinculados dentro de un mismo proceso disciplinario si de las investigaciones preliminares resulta procedente. La conexidad que se presenta en este caso, es una conexidad procesal por unidad de denuncia, toda vez que en una sola queja, la presentada por la representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia, se señalaron algunas posibles irregularidades atribuibles a varios sujetos. Además no encuentra la Sala que se afecten los factores objetivos, subjetivos y territoriales para la determinación de la competencia disciplinaria.

Por lo tanto, por ser el alcalde quién ostenta, frente a la secretaria administrativa y al jefe de la sección técnica de la Secretaría de Transportes y Tránsito del municipio de Envigado, la más alta jerarquía, es la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá la llamada a conocer y decidir, en un mismo proceso, la responsabilidad que puedan llegar a tener o no los mencionados funcionarios.

Respecto del gerente de Metroplús S.A., la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá es también la autoridad competente para iniciar una posible investigación disciplinaria como consecuencia de las posibles irregularidades y el detrimento patrimonial que se haya presentado en la compra de los semáforos y equipos de control para el proyecto Metroplús en Envigado, denunciadas por la representante legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia. Lo anterior, por aplicación del mencionado artículo 76 del decreto 262 de 2000, el cual claramente establece que son las procuradurías distritales y provinciales las llamadas a conocer de los

procesos disciplinarios contra los gerentes de entidades descentralizadas del orden distrital o municipal, tal como lo es Metroplús S.A.

En efecto, Metroplús S.A. es una sociedad por acciones de naturaleza municipal, que tiene la naturaleza jurídica de entidad pública<sup>60</sup>, específicamente la de empresa industrial y comercial del Estado<sup>61</sup>. En consecuencia, sus empleados tienen la categoría de servidores públicos y se encuentran sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a las normas sobre función pública y al régimen disciplinario correspondiente<sup>62</sup>.

## G. Términos legales

Finalmente, el procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011 para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en todo procedimiento administrativo la cuestión preliminar de la competencia. Como la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6°), y el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, se tiene que mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

---

<sup>60</sup> “El Consejo de Estado es competente para conocer del presente recurso de anulación contra laudo arbitral, por cuanto fue proferido para dirimir un conflicto surgido entre METROPLÚS S.A., que es una entidad pública<sup>60</sup>, según da cuenta el certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Medellín de donde se desprende que se trata de una sociedad por acciones de orden municipal”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 29 de febrero 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00054-00(39549).

<sup>61</sup> Sus accionistas son el Municipio de Medellín, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, el municipio de Envigado, el municipio de Itagüí, Terminales de Transporte de Medellín S.A. y el Instituto para el Desarrollo de Antioquía.

<sup>62</sup> “Ahora bien. En relación con la calidad de las personas que laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado, cabe recordar como ya se mencionó, que el artículo 123 de la constitución les asigna directamente la calidad de servidores públicos a “los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas...por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. La Constitución también dispone que (i) al Presidente de la República corresponde nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales; en todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes (art. 189-13), (ii) son atribuciones del Gobernador nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de las empresas industriales o comerciales del departamento (art. 305-5) y, (iii) son atribuciones del alcalde nombrar y remover a los gerentes o directores de las empresas industriales y comerciales de carácter local (art. 315-3).

Disposiciones constitucionales que han permitido a la Corte sostener que quienes trabajan para las empresas industriales y comerciales del Estado hacen parte de la definición de servidores públicos (art. 123), sujetos al régimen especial de responsabilidades, inhabilidades e incompatibilidades (arts. 124, 126 y 127) y a las disposiciones que sobre la función pública y régimen disciplinario establezca el legislador (art. 125)”. Corte Constitucional, Sentencia del 5 de septiembre de 2007, C-691/07.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que conforme al artículo 39 *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán”*. Y en el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, tratándose de *“funcionario sin competencia”*, dispone que *“los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente”*.

Los anteriores son también los motivos por los cuales, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones queda en suspenso la competencia del funcionario concernido, como se desprende del contenido del artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando establece que *“la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto, los términos que se hallaren suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

#### **IV. RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declárase competente a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, para conocer de las irregularidades denunciadas por la Representante Legal de Tráfico Inteligente Ltda. Colombia.

**SEGUNDO:** Enviar la actuación a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá.

**TERCERO:** Comunicar el contenido de este proveído a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá y a la Oficina de Control Disciplinario Interno del Municipio de Envigado.

**CUARTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia, se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comuniquen la presente decisión.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÈN VARGAS**  
Consejero de Estado

**OSCAR ALBERTO REYES REY**  
Secretario de la Sala