

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Inexistencia entre Corregidor de Policía de Sumapaz y Batallón de Contraguerrilla No. 13 del Ejército Nacional / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Requisitos procesales. Clases: positivo y negativo / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Improcedente porque una de las dos entidades no se ha pronunciado sobre la falta de competencia de la otra

El artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4o. la Ley 954 de 2005, dispuso el procedimiento que debe surtirse cuando un funcionario se declare incompetente para conocer de un procedimiento o cuando varias entidades se declaren competentes. De este artículo se desprende la necesidad del cumplimiento de varios requisitos procesales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas, uno de los cuales es que al menos dos entidades se nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto. Así, en el Auto del 4 de octubre de 2006; Expediente No. 11001-03-06-000-2006-00102-00 la Sala precisó los dos tipos de conflictos que podrían presentarse, bien en sentido negativo “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.”, o bien en sentido positivo “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.” La Sala observa que la discusión que se plantea en el presente caso se refiere concretamente a la comisión para la práctica de unas pruebas. (...) Comoquiera que en el presente asunto el Corregidor Distrital al no aceptar la comisión para la práctica de las pruebas (recepción de testimonios y ampliación de la queja formulada), no envió la actuación al Ejército Nacional de Colombia-Batallón de Contraguerrilla N° 13, como ordena el artículo 4 de la Ley 954 de 2005, y por lo tanto el Batallón no ha manifestado expresamente su decisión de asumir o rechazar la competencia para practicar las mencionadas actuaciones, la Sala declarará improcedente la solicitud.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., junio dieciocho (18) de dos mil nueve (2009).

Radicación No. 110010306000200900032 00

Referencia: Conflicto de competencias administrativas entre el Batallón de Contraguerrilla N° 13 del Ejército de Colombia y el Corregidor Distrital de la localidad 20 de Sumapaz en Bogotá D.C.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud presentada por el Corregidor Distrital de Policía de la localidad de Sumapaz en Bogotá D.C., en la que plantea la posible existencia de un conflicto de competencias administrativas entre él y el Batallón de Contraguerrilla N° 13 del Ejército de Colombia.

I.- ANTECEDENTES

Los hechos relacionados por el peticionario se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1) El Corregidor Distrital de Nazareth recibió quejas presentadas por la ciudadanía contra algunos miembros del Ejército Nacional por conductas que se presentaron en desarrollo de operaciones militares adelantadas en la zona. Dichas quejas fueron remitidas al Batallón N° 13 del Ejército para que iniciara la investigación correspondiente.

2) El Batallón de Contraguerrilla N° 13 inició el correspondiente proceso disciplinario. Dentro de las indagaciones preliminares, el funcionario de instrucción mediante Oficio 1863 del 5 de diciembre de 2008 libró despacho comisorio al Corregidor Distrital de Policía de Nazareth para que escuchara *“en diligencia de declaración bajo la gravedad de juramento a los señores JORGE EDELMO VERGARA, RUDECINDO WILCHES, LEIDY BENITEZ, EDWIN MAURICIO ROBAYO, NELSON RUBIANO, MARINA ROBAYO, MARLEN VERGARA Y MARILU RUBIANO miembros de la junta de acción comunal de la vereda Sopas del Corregimiento de Nazareth. Lo anterior con el fin de ser aportado como prueba dentro de la actuación disciplinaria mencionada.”* Adicionalmente, envió el cuestionario que debía realizarse para recibir los testimonios y solicitó *“devolverlo en los términos de ocho (8) días mas la distancia por cuanto URGEN TERMINOS, concediéndole plenas facultades inclusive la de subcomisionar (...)”*

3) El mismo funcionario de instrucción, mediante Oficio 1864 del 5 de diciembre de 2008 remitió despacho comisorio al Corregidor Distrital de Policía de Nazareth para que escuchara *“en diligencia de ampliación y ratificación bajo la gravedad de juramento a la quejosa, residente en la vereda Sopas Finca los pinos del corregimiento de Nazareth, por presunto maltrato verbal de integrantes de esta unidad táctica”.* Adicionalmente, envió el cuestionario que debía realizarse para ampliar la denuncia presentada y solicitó *“devolverlo en los términos de ocho (8) días mas la distancia por cuanto URGEN TERMINOS, concediéndole plenas facultades inclusive la de subcomisionar (...)”*

4) El Corregidor Distrital de Policía de Nazareth mediante oficio del 13 de mayo de 2009, solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil la definición del competencias para resolver los despachos comisorios enviados por el Batallón de Contraguerrilla N° 13 del Ejército Nacional, debido a que no se considera competente para el efecto. Así pues, señala que no existe norma legal que defina la delegación que puede hacer la jurisdicción disciplinaria militar a la jurisdicción policiva del corregidor distrital de policía para practicar pruebas y escuchar la ampliación de denuncias de la comunidad.

Igualmente estima que el funcionario quien suscribió el despacho comisorio no tenía la competencia para ordenar la delegación.

II.- TRÁMITE

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente, el cual se fijó en lista por tres días. El Corregidor Municipal no se pronunció dentro de este término y el Teniente Josue Hernández Fuentes y el Subteniente Daniel Alberto Jaimes, funcionarios del Ejército Nacional, presentaron sus consideraciones sobre el proceso disciplinario adelantado, así:

En atención a las quejas presentadas por los pobladores de las veredas del corregimiento de Nazareth ante el señor Corregidor de Policía, *“el señor Mayor comandante del Batallón de Contraguerrillas N° 13 Cacique Timanco, en su condición de funcionario competente con atribuciones disciplinarias otorgadas por la legislación disciplinaria vigente decretó la apertura de indagaciones preliminares”* según lo previsto en el artículo 166 de la Ley 836 de 2003. Dentro de dicha actuación el Teniente Hernández y el Subteniente Jaimes fueron nombrados y posesionados como funcionarios de instrucción y en desarrollo de ese mandato se encomendó al señor Corregidor la ampliación de la queja presentada y la práctica de unos testimonios.

Agregó “que nunca el señor corregidor hizo algún tipo de pronunciamiento respecto a la no competencia o imposibilidad de cumplir la comisión otorgada, lo que hubiera sido oportunamente válido, pero no se entiende el motivo que lo indujo a mantener los referidos despachos comisorios por un lapso de seis meses para luego dirigirse directamente al CONSEJO DE ESTADO obstruyendo la celeridad necesaria en la indagación preliminar disciplinaria en comento.”

Señaló que dicho despacho se libró al Corregidor por consideración a la población de dicha comunidad, quien enfrentaba “grandes dificultades” de índole económica y de seguridad personal que dificultan su traslado a otro lugar para ampliar los hechos objeto de la queja. Debido a que el Corregidor es la única autoridad administrativa en el corregimiento de Nazareth y que la personería de Sumapaz se encuentra ubicada en Bogotá, se comisionó a dicho funcionario. Sin embargo, aclara que no se trató de una delegación sino de una comisión que nada tiene que ver con la delegación o descentralización de la que habla la Ley 489 de 1998

Vencido el término de fijación, la Secretaría de la Sala remitió el expediente al Despacho para resolver.

III. CONSIDERACIONES

1. En materia disciplinaria existe un poder preferente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (artículo 277 N° 6 de la Constitución Política¹) para adelantar las

¹ **Artículo 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por intermedio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. 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.

investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones. Sin embargo, para el caso específico de las fuerzas militares existe una titularidad en la potestad disciplinaria concurrente.

En consecuencia, los procedimientos disciplinarios adelantados tanto como por la Procuraduría General de la Nación como por las Fuerzas Militares se encuentran claramente regulados y delimitados en el ordenamiento jurídico interno. Así, las normas del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de Nación son principalmente la Ley 734 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*², y el Decreto 262 de 2000 *“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”*. Y la norma que regula el proceso disciplinario adelantado por las Fuerzas Militares es la Ley 836 de 2003 *“Por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”*³.

Sin embargo, en ninguna de las normas citadas existe una regla especial aplicable para definir los conflictos de competencias que se susciten dentro del correspondiente proceso disciplinario cuando se trata de dos dependencias que no pertenecen a la misma entidad o de sectores diferentes y con funciones o jurisdicciones heterogéneas. Así, el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 señala que en caso de presentarse un conflicto de competencias, positivo o negativo, la actuación deberá remitirse *“al superior común inmediato”*⁴. A su vez, el artículo 92 de la Ley 836 de 2003 señala para el mismo evento, que la actuación deberá remitirse *“al superior jerárquico de ellos”*⁵. Luego entonces, como en el caso planteado a esta Sala el Batallón de Contraguerrilla N° 13 y

(...)

² **Artículo 224.** Vigencia. La presente ley regirá tres meses después de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias, salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1995 y el régimen especial disciplinario establecido para los miembros de la fuerza pública.

³ **ARTÍCULO 198.** VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias. Para lo no previsto en el presente ordenamiento deberá remitirse a la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único. (...)

⁴ **Artículo 82.** Conflicto de competencias. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente.

⁵ **ARTÍCULO 92.** COLISIÓN DE COMPETENCIAS. El superior que considere que no tiene competencia para conocer de una actuación disciplinaria así lo consignará y la remitirá directamente a quien en su concepto deba adelantar y conocer el proceso.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá mediante auto al superior jerárquico de ellos que ostente atribuciones disciplinarias con objeto de que este decida el conflicto.

Igual procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario subalterno según el factor funcional, no podrá proponer colisión de competencias al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel de plano, resolverá lo procedente.

el Corregidor Distrital de la localidad de Sumapaz carecen de superior jerárquico en común y desarrollan funciones diferentes, deberá acudirse a las disposiciones que regulan la definición de competencias administrativas⁶ de que trata el artículo 4° de la Ley 954 de 2005

2. Es importante precisar que el Ejército Nacional es una entidad de la Rama Ejecutiva del orden Nacional⁷, y sus Batallones son dependencias, con funciones típicamente desconcentradas. Precisamente, la Ley 489 de 1998 definió la desconcentración:

“Artículo 8°. Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.”

La Corte Constitucional precisó: *“La desconcentración es un instituto jurídico que hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos. Las características de la desconcentración son: es una atribución de la competencia realizada por el mismo ordenamiento jurídico; tal atribución es realizada a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía; la competencia desconcentrada se confiere de forma exclusiva al órgano designado por el ordenamiento; la responsabilidad del superior jerárquico se circunscribe al ámbito de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y; el superior sólo puede reasumir la competencia previa una nueva atribución legal que así lo determine.”*⁸

En el mismo sentido el Consejo de Estado ha señalado: *“DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA: Es una fórmula intermedia entre la centralización y descentralización, y consiste en la transferencia de funciones que corresponden a un órgano administrativo central, para que las ejerza un agente local u otra persona jurídica a nombre de aquél, de tal manera que cuando toman decisiones lo hacen en nombre de la entidad que DESCONCRETA, lo que significa que realmente no poseen autonomía.”*(...)

⁶ En este sentido ver la decisión del conflicto de competencias 11001031500020020130201 del 9 de marzo de 2006. C.P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Conflicto planteado entre la Sexta Brigada del Ejército Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-

⁷ *“Artículo 217 C.P. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (...)*”(Subrayas fuera de texto)

⁸ C-259 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño

“2.1. DESCONCENTRACION CENTRAL O SIMPLEMENTE JERARQUICA: se produce cuando se otorgan funciones de las autoridades superiores a las inferiores, pero se conserva el nivel central del órgano; es decir, se ejercen competencias respecto de todo el territorio nacional.”⁹

En conclusión, para este caso, se trata entonces de una función que cumple el Batallón de manera desconcentrada, en donde existe un orden jerárquico y cuyas atribuciones se cumplen a nombre del Ejército Nacional, entidad del orden Nacional, según las normas que regulan el régimen del Ejército¹⁰ y por tanto corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver cuando se trate de conflictos de competencia entre dos o más entidades, cuando al menos una de ellas sea de carácter nacional¹¹.

3. El artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4o. la Ley 954 de 2005, dispuso el procedimiento que debe surtirse cuando un funcionario se declare incompetente para conocer de un procedimiento o cuando varias entidades se declaren competentes:

“ARTICULO 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 término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último 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.

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 ésta 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.

(...)”

De este artículo se desprende la necesidad del cumplimiento de varios requisitos procesales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas¹², uno de

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P.: Dolly Pedraza de Arenas. Agosto 24 de 1994. Radicación número: 8183

¹⁰ Decreto 1790 de 2000. “Por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.”

(...)

ARTICULO 5.- COMANDANTE SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS. El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y como tal las dirige y dispone de ellas, directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional.

ARTICULO 6.- JERARQUIA. La jerarquía y equivalencia de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares para efectos de mando, régimen interno, régimen disciplinario y Justicia Penal Militar, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en este Decreto, comprende los siguientes grados en escala descendente: (...)

¹¹ Sobre este tema pueden consultarse entre otros: Auto Sala de Consulta y Servicio Civil del 21 de julio de 2005, Expediente No. 11001-03-06-000-2005-00004-00; Auto del 3 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00075-00(C); Auto del 18 de mayo de 2006. Radicación No.: 110010306000200600051 00.

¹² En este sentido ver Auto Sala de Consulta y Servicio Civil del 4 de octubre de 2006. Ref.: Expediente No. 11001-03-06-000-2006-00102-00del C.P.: Gustavo Aponte Santos; Auto Sala de Consulta y Servicio Civil del 3 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00075-00(C). C.P.: Enrique José Arboleda Perdomo; Auto del 18 de mayo de 2006. Radicación No.: 110010306000200600051 00.

los cuales es que al menos dos entidades se **nieguen** o **reclamen competencia** sobre un determinado asunto. Así, en el Auto del 4 de octubre de 2006; Expediente No. 11001-03-06-000-2006-00102-00 la Sala precisó los dos tipos de conflictos que podrían presentarse, bien en sentido negativo *“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.”*, o bien en sentido positivo *“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.”*

Caso concreto

La Sala observa que la discusión que se plantea en el presente caso se refiere concretamente a la comisión para la práctica de unas pruebas, materia sobre la cual la Ley 836 de 2003 es clara al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 157. COMISIÓN PARA PRÁCTICA DE PRUEBAS. El funcionario instructor o el superior competente podrán comisionar para la práctica de pruebas a un oficial ubicado en unidad militar distinta de aquella en que se adelanta la investigación, así como a los funcionarios competentes de las Personerías y la Procuraduría.

En las diligencias de carácter disciplinario se podrán practicar pruebas en el exterior por conducto de los agregados militares, y en su defecto, de funcionarios al servicio de las misiones de Colombia en el exterior, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

Para realizar las investigaciones se tendrá en cuenta lo dispuesto por el artículo 98 de la ley 734 de 2002, referente a la utilización de medios técnicos para la práctica de pruebas y el desarrollo de la actuación procesal.”

Comoquiera que en el presente asunto el Corregidor Distrital al no aceptar la comisión para la práctica de las pruebas (recepción de testimonios y ampliación de la queja formulada), no envió la actuación al Ejército Nacional de Colombia- Batallón de Contraguerrilla N° 13, como ordena el artículo 4 de la Ley 954 de 2005, y por lo tanto el Batallón no ha manifestado expresamente su decisión de asumir o rechazar la competencia para practicar las mencionadas actuaciones, la Sala declarará improcedente la solicitud.

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

RESUELVE:

Primero.- 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.).

Segundo. Devuélvase la actuación al Corregidor Municipal de la Policía de Nazareth, Localidad 20 de Sumapaz (Bogotá D.C.) para que de estimarlo pertinente remita la actuación a la entidad que considera competente en el menor tiempo posible.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
Consejero

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala