
Óscar Darío Amaya Navas
María del Pilar Bahamón Falla
Liliana Patricia González Gómez
Editores

Criterios unificados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en materia de conflictos de competencias administrativas (2011-2022)

Homenaje al doctor Édgar González López

CRITERIOS UNIFICADOS DE LA SALA DE CONSULTA
Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA
DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS (2011-2022)

ÓSCAR DARÍO
AMAYA NAVAS
MARÍA DEL PILAR
BAHAMÓN FALLA
LILIANA PATRICIA
GONZÁLEZ GÓMEZ
(EDITORES)

**CRITERIOS UNIFICADOS
DE LA SALA DE CONSULTA
Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO
DE ESTADO EN MATERIA
DE CONFLICTOS DE
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
(2011-2022)**

HOMENAJE AL DOCTOR ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

CONSEJO DE ESTADO
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
ASOCAPITALES

Criterios unificados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en materia de conflictos de competencias administrativas (2011-2022) : homenaje al doctor Édgar González López / Óscar Darío Amaya Navas, María del Pilar Bahamón Falla y Liliana Patricia González Gómez, editores. Bogotá : Universidad Externado de Colombia ; Consejo de Estado ; Asocapitales, 2023.

442 páginas

Incluye referencias bibliográficas (páginas 379-442)

ISBN: 9786287676411 (impreso)

1. Delitos de los funcionarios 2. Responsabilidad administrativa – Investigaciones 3. Funcionarios públicos – Aspectos jurídicos 4. Proceso disciplinario 5. Procedimiento administrativo 6. Acoso laboral – Investigaciones 7. Sanciones legales 8. Sistemas de seguridad social – Aspectos jurídicos 9. Pensiones – Legislación 10. Jubilación – Aspectos jurídicos 11. Seguridad social – Legislación 12. Fondos de pensiones – Legislación 13. Actos administrativos 14. Violencia familiar – Aspectos jurídicos 15. Delitos sexuales 16. Nulidad (Derecho) 17. Organizaciones sin ánimo de lucro – Aspectos jurídicos 18. Sociedades anónimas – Legislación 19. Control de alumbrado público 20. Auditoría fiscal 21. Carrera administrativa 22. Control ambiental 23. Bienes raíces – Protección 24. Entidades territoriales – Aspectos ambientales I. Amaya Navas, Óscar Darío, editor II. Bahamón Falla, María del Pilar, editora III. González Gómez, Liliana Patricia, editora IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

344.2

SCDD 15

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ

octubre de 2023

ISBN 978-628-7676-41-1

© 2023, ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Y LILIANA PATRICIA GONZÁLEZ GÓMEZ (EDITORES)

© 2023, CONSEJO DE ESTADO

© 2023, ASOCAPITALES

© 2023, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (+57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2023

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CONSEJO DE ESTADO
Jaime Enrique Rodríguez Navas
PRESIDENTE

Óscar Darío Amaya Navas
VICEPRESIDENTE

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL (2023)
Édgar González López
PRESIDENTE

María del Pilar Bahamón Falla
CONSEJERA DE ESTADO

Ana María Charry Gaitán
CONSEJERA DE ESTADO

Óscar Darío Amaya Navas
CONSEJERO DE ESTADO Y DIRECTOR DEL PROYECTO

COORDINADORES GENERALES
Liliana Patricia González Gómez
Jorge Murgueitio Cabrera

APOYO TÉCNICO
Juan Sebastián Solarte Álvarez (Relator)

EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Indira Johana Díaz Lindao (Coordinadora)
Liliana Patricia González Gómez
María Elisa Quintero Márquez
Daniela Martínez Guerrero

Sebastián Marcelo Morillo Carrillo
Lucía Estela García Delgado
Karen Bohórquez Nieto
Cristina Gómez Gracia
Ángela Flórez Cardona
Melissa Moncayo Córdoba

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Germán Eduardo Nieto Olivar (Coordinador)
Yida Ximena Mora Silva
Abraham Elías Calvano Lora
Juan Sebastián Solarte Álvarez
Sebastián Marcelo Morillo Carrillo
Mario Martínez Alférez
Luis Andrés Cárdenas Nieto
Jorge Arturo Mendoza Pedraza
Sergio Andrés Chacón Sánchez

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE FAMILIA

Omar Joaquín Barreto Suárez (Coordinador)
Ana Patricia Franco Luque (Coordinadora)
Leidi Carolina Huasca Arana
Laura Victoria Hernández Valderrama
Luisa Fernanda Santofimio Díaz
Óscar Alberto Reyes Rey
Diana Farney López Chacón
Claudia del Pilar Padilla Cardozo

**CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL**

Sergio Andrés Chacón Sánchez (Coordinador)
Martha Isabel Piñeros Rivera
Óscar Iván Molina Ardila
Javier Antonio Guzmán Berrío
Laura Victoria Hernández Valderrama

**CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS RESIDUALES**

Javier Antonio Guzmán Berrío (Coordinador)
Carlos Fernando Mantilla Navarro
Mario Martínez Alférez
María del Pilar Pimentel Triviño
Carolina Arias Ferreira
Laura Alejandra Escobar Rojas

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE ASOCAPITALES

**LOS APORTES DE LA SALA DE CONSULTA
Y SERVICIO CIVIL PARA LAS CIUDADES CAPITALES**

Linda Sofía Sánchez Salazar
Pedro Manuel Reyes Torres
Daniel Antonio Espitia Hernández
Luis Fernando Villota
Everaldo Lamprea Montealegre

Este libro se elaboró como una guía cuyos efectos son exclusivamente académicos. Tiene su fundamento en las decisiones adoptadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil; no obstante, pueden existir otros pronunciamientos que no hayan sido incluidos en el texto.

CONTENIDO

Prefacio	33
Presentación	35

CAPÍTULO PRIMERO

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Presentación	41
--------------	----

1.1. Investigaciones disciplinarias contra jefes o directivos de entidades públicas

43

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de una queja que involucra al jefe de una entidad pública? 43

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de una queja que involucra al jefe (o exjefe) de la oficina de control interno disciplinario de una entidad pública? 44

1.2. Investigaciones disciplinarias contra funcionarios de distintos rangos

46

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar una actuación disciplinaria cuando en los hechos que se investigan podrían estar involucrados varios funcionarios o exfuncionarios públicos, entre ellos el alcalde municipal o distrital? 46

Problema jurídico 2: ¿Es preciso establecer la eventual participación del alcalde municipal en los hechos que se investigan, para definir la competencia de la respectiva actuación disciplinaria a cargo de la Procuraduría? 48

Problema jurídico 3: ¿En aquellos casos en los que existen dudas sobre la participación del alcalde en los hechos que se investigan, la Procuraduría podría remitir el proceso a otra autoridad disciplinaria sin antes descartar la injerencia de este? 50

Problema jurídico 4: ¿La delegación de funciones de contratación por parte del alcalde o gobernador lo exime de responsabilidad disciplinaria? 52

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar una actuación disciplinaria cuando en los hechos que se investigan podrían estar involucrados varios servidores públicos y particulares que eventualmente cumplan funciones públicas? 54

1.3. Investigaciones disciplinarias contra exfuncionarios públicos 55

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a un exfuncionario? 55

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para adelantar una investigación disciplinaria en contra de exservidores de una entidad suprimida y en proceso de liquidación, cuando no existe dependencia ni autoridad que pueda iniciar o continuar acciones disciplinarias en contra de los exservidores de la entidad y la normativa que regula el proceso de supresión o liquidación no lo determina? 57

1.4. Investigaciones disciplinarias contra particulares disciplinables 60

Problema jurídico 1: ¿Cuándo los contratistas y demás particulares son considerados sujetos disciplinables? 60

Problema jurídico 2: ¿Cuál(es) es(son) la(s) entidad(es) competente(s) para conocer de los procesos disciplinarios contra particulares que ejercen funciones públicas? 63

Problema jurídico 3: ¿Cuál era la autoridad competente para adelantar investigaciones disciplinarias contra auxiliares de la justicia antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial? 65

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario contra un auxiliar de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019? 65

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la entidad competente para sancionar a los curadores urbanos, teniendo en consideración que se trata de particulares que cumplen funciones públicas? 69

1.5. Investigaciones disciplinarias contra empleados de la Rama Judicial 72

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios, en primera y segunda instancia, contra los empleados de la Rama Judicial, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial? 72

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial, a partir de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021), por hechos ocurridos con anterioridad y con posterioridad a esta fecha? 75

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la autoridad competente para investigar a un empleado judicial por una presunta falta disciplinaria por omisión, de ejecución continuada, que inició antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, esto es el 13 de enero de 2021, y culminó después de esa fecha? 78

Problema jurídico 4: ¿La naturaleza de las conductas disciplinarias cometidas por un empleado de la Rama Judicial, es decir, si son de carácter jurisdiccional o administrativa, se constituyen en un límite para el ejercicio de la competencia que tiene la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para adelantar un proceso disciplinario? 79

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la autoridad competente para continuar investigando disciplinariamente a un empleado judicial que, en el curso de la investigación, y antes de haber entrado en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pasó a tener la calidad de funcionario judicial? 81

Problema jurídico 6: ¿El poder preferente decretado por el Procurador General de la Nación, en materia disciplinaria, es de obligatorio acatamiento respecto de los procesos disciplinarios adelantados contra los empleados de la Rama Judicial, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial? 82

Problema jurídico 7: ¿Una vez ejercido el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, para asumir el conocimiento de un proceso disciplinario, incluido aquel que se adelante contra un empleado judicial, la competencia debe mantenerse hasta la segunda instancia? 84

Problema jurídico 8: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver los impedimentos o las recusaciones que se presenten dentro de los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial? 86

1.6. Investigaciones disciplinarias por acoso laboral 88

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial en el marco de una queja por acoso laboral, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial? 88

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial en el marco de una queja por acoso laboral, encontrándose en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pero por hechos ocurridos antes de esta situación fáctica? 90

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios para la atribución de la competencia para adelantar investigaciones disciplinarias por acoso laboral? 91

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario que se adelante contra un servidor público de una Entidad diferente a la Rama Judicial, que, a su vez, formuló denuncia por acoso laboral? 93

1.7. Investigaciones disciplinarias contra funcionarios de las superintendencias 95

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la entidad competente para conocer de las investigaciones para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores de las Superintendencias que cumplen funciones jurisdiccionales, desde la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021? 95

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para disciplinar a los servidores de las superintendencias con funciones jurisdiccionales, desde la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021? 98

Problema jurídico 3: ¿Es viable aplicar el Decreto 2462 de 2013 para definir la distribución de competencias para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores de las Superintendencias, entre la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Nacional de Salud antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021? 101

1.8. Investigaciones disciplinarias contra servidores y exservidores de la DIAN 104

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la DIAN y la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores y exservidores de la DIAN? 104

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios para la asignación de la competencia a la ITRC para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores y exservidores de la DIAN en casos de faltas gravísimas, de conformidad con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)? 108

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar un proceso disciplinario en contra de un servidor de la DIAN, cuando ya existe una investigación en curso por hechos conexos en contra de otros servidores de la misma entidad? 110

1.9. Investigaciones disciplinarias contra congresistas 111

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la Procuraduría General de la Nación y las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República, para adelantar investigaciones disciplinarias en contra de los congresistas? 111

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la Sala de Consulta y Servicio Civil y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República? 113

Problema jurídico 3: ¿Qué se debe entender por función congresional para efectos de distribuir la competencia entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República y la Procuraduría General de la Nación? 114

1.10. Conflictos de competencias administrativas entre procuradurías provinciales y personerías municipales 116

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para dirimir los conflictos que se susciten entre procuradurías provinciales y personerías municipales: las procuradurías regionales o la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado? 116

1.11. Conflictos de competencias administrativas entre autoridades con funciones jurisdiccionales o entre estas y autoridades con funciones administrativas 118

Problema jurídico 1: ¿La Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para conocer y definir los conflictos de competencias que se susciten entre autoridades con funciones jurisdiccionales?	118
Problema jurídico 2: ¿La Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para conocer y definir los conflictos de competencias que se susciten entre una autoridad con funciones administrativas y otra con funciones jurisdiccionales?	121
Conclusiones	123

CAPÍTULO SEGUNDO
CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS
DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
EN ASUNTOS LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Presentación	129
2.1. Régimen de transición de la Ley 100 de 1993 (art. 36)	130
Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios adoptados por la Sala para establecer qué personas son beneficiarias del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?	130
Problema jurídico 2: ¿Qué incidencia tiene, en la resolución del conflicto y en la declaración de la competencia, la determinación sobre la aplicación o no del régimen de transición?	133
Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios para establecer que las personas que han perdido el derecho a beneficiarse del régimen de transición, previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo han recuperado o pueden recuperarlo?	135
2.2. Ley 33 de 1985. Régimen de los servidores públicos anterior a la Ley 100 de 1993	136
Problema jurídico 1: ¿En qué casos resulta aplicable el régimen pensional contenido en la Ley 33 de 1985?	136
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para reconocer las pensiones de los beneficiarios de la Ley 33 de 1985?	138
2.3. Pensión de jubilación por aportes (Ley 71 de 1988)	138

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los requisitos establecidos para causar el derecho a la pensión de jubilación por aportes, contenida en la Ley 71 de 1988? 140

Problema jurídico 2: ¿Cuál es el criterio de distribución de competencias establecido en las normas para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes? 141

Problema jurídico 3: ¿Se aplica, de forma absoluta, el criterio de distribución de competencias contenido en el artículo 10.º del Decreto 2709 de 1994, cuando se trata de la pensión por aportes? 143

2.4. Beneficiarios del régimen de transición sujetos a diferentes normativas en materia pensional 145

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar el régimen bajo el cual se debe resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el beneficiario, cuando le resultan aplicables varias normativas? 145

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios señalados para establecer la autoridad competente para el reconocimiento de la pensión, cuando al solicitante le son aplicables varias normativas, en virtud del régimen de transición? 146

2.5. Criterios para distribuir la competencia entre la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en el caso de los antiguos afiliados a Cajanal 147

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el criterio principal de competencia para definir si la UGPP o Colpensiones deben asumir el reconocimiento de una pensión, en el caso de los antiguos afiliados a la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal)? 147

Problema jurídico 2: ¿Qué otras reglas de competencia han sido utilizadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil para establecer si la UGPP o Colpensiones deben resolver una solicitud de reconocimiento pensional, en el caso de los antiguos afiliados a Cajanal que sean beneficiarios del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993? 148

2.6. Cuotas o cuotas partes pensionales 151

Problema jurídico 1: ¿Qué se entiende por “cuotas pensionales” o “cuotas partes pensionales”, cuál es su función y cuál es su soporte normativo, antes y después del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993? 151

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente, en la actualidad, para reconocer, administrar y pagar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y otras entidades públicas? 152

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la entidad competente para reconocer y pagar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)? 153

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la entidad competente para administrar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo del extinto Caprecom, en relación con los exempleados de Telecom? 156

Problema jurídico 5: ¿En qué casos opera, y en cuáles no, la supresión de las cuotas pensionales entre entidades públicas? 157

2.7. Subrogación de la pensión de jubilación o compartibilidad pensional 158

Problema jurídico 1: ¿En qué consiste el fenómeno de la subrogación de la pensión de jubilación o compartibilidad pensional? 158

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para reconocer y pagar una prestación que depende de la pensión, si se presenta el fenómeno de la compartibilidad pensional? 160

2.8. Competencias de los fondos territoriales de pensiones para el reconocimiento y pago de pensiones 161

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el criterio principal establecido por la Sala para el reconocimiento y pago de pensiones por parte de los fondos territoriales de pensiones? 161

Problema jurídico 2: ¿Cuándo compete a las entidades territoriales el reconocimiento de las pensiones cuyo pago está atribuido al respectivo fondo territorial de pensiones? 162

Problema jurídico 3: ¿A qué autoridad le corresponde el reconocimiento y pago de la pensión cuando la persona cumplió el tiempo de servicio estando afiliada a la caja o fondo territorial de previsión, pero, al llegar a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, se encontraba afiliada a otra administradora del régimen de pensiones? 163

Problema jurídico 4: ¿A qué autoridad le compete el reconocimiento y pago de la pensión de las personas trasladadas a otra administradora de pensiones, como consecuencia de la declaratoria de insolvencia de la caja o fondo territorial de previsión a la que estaban afiliadas, si, a la fecha de su traslado, no cumplían aún con los requisitos de edad y tiempo de servicio para adquirir la pensión? 164

2.9. Competencias del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP)	166
Problema jurídico 1: ¿El FOPEP, de manera autónoma, puede determinar qué descuentos proceden frente a las mesadas pensionales que paga, independientemente de las instrucciones que haya impartido o deba impartir la UGPP?	166
Problema jurídico 2: ¿El FOPEP es competente para elaborar el cálculo actuarial, con el fin de efectuar el traslado de la reserva o los recursos que permitan financiar la reliquidación de pensiones de invalidez reconocidas durante la existencia del ISS?	167
2.10. Reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional	169
Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para definir la competencia para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por el fallecimiento de personas que consolidaron su derecho pensional con la Ley 71 de 1988 (pensión por aportes), como beneficiarios del régimen de transición?	169
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la normativa que regula la pensión de sobrevivientes del personal favorecido con el régimen especial del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, Ley 32 de 1986 (veinte años de servicio, sin tener en cuenta la edad)?	170
Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para definir la competencia de la UGPP o de Colpensiones, para resolver las solicitudes de pensión de sobrevivientes presentadas por beneficiarios del personal favorecido con el régimen especial de la Ley 32 de 1986 (Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional)?	171
2.11. Reconocimiento y pago de la pensión familiar	173
Problema jurídico 1: ¿Los cónyuges o compañeros permanentes que reúnan el número de semanas de cotización exigidas para la pensión familiar, pero que nunca se afiliaron al Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a esta prestación?	173
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para estudiar una solicitud de reconocimiento y pago de la pensión familiar de dos cónyuges que nunca se afiliaron al ISS ni a Colpensiones, sino a una caja de previsión departamental, sustituida luego por un fondo territorial de pensiones con facultad para pagar prestaciones sociales, pero no para reconocerlas?	176

2.12. Competencias de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías	178
Problema jurídico 1: ¿Puede la Sala resolver conflictos de competencia administrativa en los que una de las partes sea una sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías?	178
Problema jurídico 2: ¿En qué casos son competentes las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para resolver solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones?	180
2.13. Régimen pensional de los congresistas y competencia del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON)	182
Problema jurídico 1: ¿En qué casos el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República tiene competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones de personas que se encuentran en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, con aportes a FONPRECON y a otras entidades de previsión social?	182
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para reliquidar y pagar las pensiones de jubilación o vejez de aquellas personas que, después de haber sido pensionadas, renuncian temporalmente al pago de su prestación para desempeñar el cargo de congresista de la República?	183
2.14. Régimen pensional de los docentes oficiales	185
Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala sobre la autoridad competente para reconocer la pensión de jubilación de los docentes nacionalizados?	185
Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar la autoridad competente para reconocer la pensión causada a favor de un docente nacionalizado fallecido?	186
Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar la autoridad competente para el reconocimiento y pago de la <u>prima de mitad de año</u> , establecida en el artículo 15, numeral 2, literal B, de la Ley 91 de 1989, como adicional a la pensión de jubilación de un docente nacionalizado?	188
Problema jurídico 4: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar si la pensión gracia de los maestros es compatible con la pensión de jubilación?	190

2.15. Pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional	191
Problema jurídico: ¿Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y la posterior expedición de la Ley 1371 de 2009, en qué casos corresponde a las universidades públicas del orden nacional, mediante sus respectivos fondos, el reconocimiento y pago de pensiones?	191
2.16. Pasivo pensional de las universidades públicas del orden territorial	193
Problema jurídico: ¿Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, cuál pasivo pensional quedó a cargo de las universidades públicas del orden departamental, a través de las cajas o fondos creados para el efecto por dichas instituciones educativas?	193
2.17. Revocatoria del acto administrativo que reconoce una pensión anterior, para el otorgamiento de una nueva pensión	196
Problema jurídico: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala acerca de la revocatoria directa de un acto administrativo anterior, que reconoció la pensión, emitido por una autoridad que no era la competente?	196
2.18. Competencia para el reconocimiento y pago de pensiones de Exempleados de las Empresas de Obras Sanitarias (EMPO)	197
Problema jurídico: ¿Cuáles son las autoridades competentes para reconocer y pagar las pensiones de los Exempleados de las Antiguas Empresas de Obras Sanitarias (EMPO), conforme al artículo 149 de la Ley 100 de 1993?	197
2.19. Régimen pensional especial de los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio Público, beneficiarios del régimen de transición	198
Problema jurídico: ¿Cuál es el régimen especial aplicable a los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público, cuando son beneficiarios del régimen de transición?	198
2.20. Régimen de los notarios, en materia pensional	200
Problema jurídico: ¿Cuál ha sido el tratamiento que la ley le ha otorgado a los notarios y a sus empleados, en materia pensional?	200

2.21. Pago del aporte patronal a cargo del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) 202

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver sobre el pago del aporte patronal que debía hacer al extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), ante la reliquidación de la pensión de un expleado del DAS, efectuada por la UGPP? 202

2.22. Reconocimiento de la pensión a miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional 205

Problema jurídico: ¿En qué casos se aplica el régimen pensional de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, Decreto 1214 de 1990, y de los miembros de la Fuerza Pública, Ley 923 de 2004? 205

2.23. Situación especial de un servidor público a quien uno de sus empleadores no efectuó aportes para pensión 207

Problema jurídico: ¿Cuál es la situación jurídica de un peticionario que trabajó siempre en el sector público y estuvo afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, pero a quien alguno o algunos de sus empleadores no efectuaron aportes para pensión? 207

2.24. Competencia para el reconocimiento de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes a favor de extrabajadores del Banco Cafetero 207

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad que debe estudiar y resolver de fondo una solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, y de emisión y pago de un bono pensional, o la cuota parte correspondiente, por el tiempo laborado por una persona en el Banco Cafetero en Liquidación? 209

2.25. Régimen especial para las personas que laboran en actividades consideradas de alto riesgo. Personal del INPEC y de radiología 211

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el régimen especial aplicable, en materia de pensión de vejez, a las personas que laboran en actividades de alto riesgo? 211

Problema jurídico 2: ¿En qué consiste el régimen de transición especial previsto para las pensiones correspondientes a las actividades de alto riesgo? 214

Problema jurídico 3: ¿Cuál es el régimen especial en materia pensional aplicable al personal de vigilancia y custodia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)? 215

Problema jurídico 4: ¿Cuál es el régimen especial, en materia de pensiones, aplicable al personal de radiología?	218
2.26. Competencia para el reconocimiento y pago de pensiones y bonos pensionales a favor de personas que laboraron en instituciones del sector Salud	220
Problema jurídico 1: ¿Cuáles son las autoridades llamadas a responder por el pasivo pensional de los servidores públicos que laboraron en instituciones del sector Salud?	220
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión, presentadas por personas que trabajaron en hospitales públicos sin personería jurídica?	223
2.27. Reconocimiento y pago del auxilio funerario	226
Problema jurídico 1: ¿Cuál es el origen y la naturaleza jurídica del auxilio funerario?	226
Problema jurídico 2: ¿Quiénes están legitimados para reclamar el auxilio funerario y cuáles son los requisitos exigidos para solicitar dicha prestación?	229
Problema jurídico 3: ¿Cuáles son las autoridades competentes para reconocer el auxilio funerario?	230
2.28. Régimen laboral de los agregados comerciales de Colombia en el exterior	231
Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad que debe asumir, para efectos prescacionales, el tiempo laborado por los agregados comerciales de Colombia en el exterior, y efectuar los pagos respectivos?	231
2.29. Autoridades competentes para expedir los certificados de historia o información laboral requeridos para el reconocimiento de derechos pensionales	235
Problema jurídico 1: ¿Cuál es la entidad que debe expedir los certificados de información laboral que una persona necesita para tramitar el reconocimiento de un derecho pensional, y qué información deben contener tales documentos?	235
Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para expedir los certificados de historia laboral de los agregados comerciales de Colombia en el exterior?	237

2.30. Competencia para el reconocimiento y pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales	238
Problema jurídico: ¿Cuál es el concepto de bono pensional, y quiénes son las autoridades competentes para emitirlo?	238
2.31. Competencia para resolver solicitudes de reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada, presentadas por servidores judiciales	239
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver una solicitud de reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada presentada por un servidor judicial?	239
Conclusiones	241

CAPÍTULO TERCERO

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE FAMILIA

Presentación	245
3.1. Términos en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Conteo, vencimiento dentro de la actuación administrativa, suspensión	246
Problema jurídico 1: ¿Cómo se realiza el conteo de términos en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?	246
Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los efectos del vencimiento de términos dentro de la actuación administrativa en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?	249
Problema jurídico 3: ¿Procede la suspensión de términos, decretada, en virtud de la pandemia y emergencia sanitaria Covid-19, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) adelantados por las Comisarías de Familia?	252
3.2. Medidas de protección ordenadas en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Función del Coordinador del Centro Zonal	254

Problema jurídico: ¿Cuál es la función del respectivo Coordinador del Centro Zonal para adelantar el seguimiento de las medidas de protección ordenadas en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?	254
3.3. Permisos de salida de un menor de edad fuera del país	257
Problema jurídico: ¿Cuáles son los criterios de competencia para determinar la autoridad que debe otorgar permisos a un menor para salir del país?	257
3.4. Conflictos de competencias administrativas que surjan en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), en vigencia de la Ley 1878 de 2018	259
Problema jurídico: ¿Cuáles son las reglas de competencia para que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva de fondo los conflictos de competencias administrativas que surjan en el PARD, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018?	259
3.5. Violencia intrafamiliar	261
Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios diferenciadores de competencia en asuntos de violencia intrafamiliar entre defensores de familia y comisarios de familia?	261
Problema jurídico 2: Con la entrada en vigencia de la Ley 2126 de 2021, ¿cuál es la autoridad competente para conocer de los asuntos que involucren abuso sexual dentro de un contexto de violencia intrafamiliar?	267
3.6. Declaratoria de adoptabilidad de un menor de edad	268
Problema jurídico 1: ¿Cuándo es competente el defensor de familia, como autoridad administrativa, para declarar en adoptabilidad a un menor de edad?	268
Problema jurídico 2: ¿Cuándo es competente el juez de familia, como autoridad administrativa, para declarar en adoptabilidad a un menor de edad?	269
3.7. Nulidad en Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos	272
Problema jurídico 1: ¿En qué momento surge la competencia de las autoridades administrativas o del juez para decretar nulidades y subsanar los yerros en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, así como para resolver de fondo su situación jurídica?	272

Problema jurídico 2: Una vez decretada la nulidad por el juez, ¿cuál es su competencia respecto al PARD? 274

Problema jurídico 3: ¿Con qué término cuenta el juez para resolver la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes una vez decretada la nulidad, y qué actuaciones puede adelantar? 276

3.8. Excepción de inconstitucionalidad en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Procedibilidad 278

Problema jurídico: ¿Cómo y en qué circunstancias procede la excepción de inconstitucionalidad en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)? 278

Conclusiones 280

CAPÍTULO CUARTO

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE INSPECCIÓN,

VIGILANCIA Y CONTROL

Presentación 285

4.1. Actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Toma de posesión y conflicto entre distintos municipios 286

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer, en la actualidad, la función de inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes destinados a vivienda?, y ¿cuál es el alcance de dicha función? 286

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente y la forma de aplicar la medida de toma de posesión, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes destinados a vivienda, cuando la persona natural o jurídica intervenida desarrolla su objeto en distintos municipios? 288

4.2. Entidades sin ánimo de lucro con personería jurídica de carácter civil (iglesias) 291

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control sobre las iglesias que actúan como entidades sin ánimo de lucro con personería jurídica de carácter civil?	291
4.3. Sociedades anónimas (clubes con deportistas profesionales) que, además, son emisoras del mercado de valores	293
Problema jurídico: ¿Cuáles autoridades ejercen la competencia de inspección, vigilancia y control sobre los clubes con deportistas profesionales, organizados como sociedades anónimas, y que, además, son emisores del mercado de valores?	293
4.4. Entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales	297
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales?	297
4.5. Empresas de servicios públicos domiciliarios	299
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios?	299
4.6. Entidades que prestan servicios de salud. Libro de registro de accionistas	300
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para decidir de fondo sobre solicitud de cancelación de inscripción efectuada en el libro de registro de accionistas de una sociedad que opera como Empresa Promotora de Salud (EPS), y sobre otras peticiones de carácter societario?	300
4.7. Empresas prestadoras de servicios portuarios	302
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la facultad de inspección, vigilancia y control sobre las entidades prestadoras de servicios portuarios?	302
4.8. Actores del sector de juegos de suerte y azar	304

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la facultad de inspección, vigilancia y control de las actividades de recaudo y aplicación de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar que deben destinarse al sector salud? 304

4.9. Entidades extranjeras sin ánimo de lucro con negocios permanentes en Colombia 310

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control de las entidades extranjeras sin ánimo de lucro con negocios permanentes en Colombia? 312

4.10. Servicio público de televisión 312

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control de los procesos sancionatorios relacionados con el servicio público de televisión? 312

4.11. Lieber Colombia (antes Uber) 314

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre Lieber Colombia (antes Uber)? 314

Conclusiones 316

CAPÍTULO QUINTO

CRITERIOS UNIFICADOS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS RESIDUALES

Presentación 321

5.1. Control fiscal de la gestión del alumbrado público 322

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos provenientes del alumbrado público? 322

5.2. Control fiscal de recursos que tienen origen en la Nación o en el Sistema General de Participaciones 325

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participación? 325

5.3. Control fiscal de recursos del Sistema General de Regalías	327
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías?	327
5.4. Concurso público de méritos en las contralorías territoriales	329
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para convocar a concurso público de méritos para proveer, en las contralorías territoriales, los empleos de carrera administrativa que se encuentran en vacancia definitiva?	329
5.5. Licencias ambientales para la construcción y operación de rellenos sanitarios	330
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para el otorgamiento de licencias ambientales para la construcción y operación de los rellenos sanitarios?	330
5.6. Conflictos de competencias administrativas entre entidades pertenecientes al SINA	331
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver conflictos de competencias administrativas entre entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA)?	331
5.7. Proceso sancionatorio ambiental por tala de árboles en territorios indígenas	332
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar procesos sancionatorios ambientales en territorios indígenas?	332
5.8. Impuestos sociales a las armas de fuego y a las municiones y explosivos	334
Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver una solicitud de devolución del impuesto a las armas de fuego y a las municiones y explosivos?	334
5.9. Trámite de asuntos administrativos originados en municipios que fueron objeto de reorganización territorial	336

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para certificar información laboral, para la obtención de derechos pensionales, de un docente que laboró en un municipio que, en principio, formó parte de un departamento, pero, luego, como consecuencia de una reorganización territorial, pasó a pertenecer a un departamento diferente? 336

5.10. Equivalencia técnica entre medidas agrarias antiguas o costumbristas o históricas de superficie de tierras y unidades del Sistema Internacional de Unidades 338

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para establecer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas o costumbristas o históricas de superficie de tierras y las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI)? 338

5.11. Estudio de seguridad de personas amenazadas o en riesgo 339

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para garantizar la seguridad de una persona que ha recibido amenazas contra su vida, y, además, ha sido víctima de desplazamiento forzado? 339

5.12. Trámite de procesos coactivos para el cobro de multas por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes 341

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para adelantar los procesos de cobro coactivo por multas impuestas, en procesos judiciales, por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes? 341

5.13. Cancelación de medidas de protección de bienes inmuebles registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) 343

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de la cancelación de medidas de protección de bienes inmuebles que se encuentran registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)? 343

5.14. Rectificación de linderos de bienes baldíos 344

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de los procesos de rectificación de linderos de bienes baldíos? 344

5.15. Reconocimiento de la jurisdicción especial indígena 346

Problema jurídico: ¿Puede una Corporación Autónoma Regional sancionar a un miembro de una comunidad indígena por haber transgredido normas ambientales, pese a que dicho indígena ya había sido sancionado por su comunidad por los mismos hechos? 346

5.16. Consultas populares territoriales en asuntos mineros. Inhibición de la Sala de Consulta y Servicio Civil 348

Problema jurídico: ¿Las entidades territoriales tienen competencia para realizar consultas populares municipales en materia de explotación de recursos naturales no renovables como la actividad minera? 348

5.17. Regímenes de transición legal con ocasión de supresión y creación de entidades públicas 350

Problema jurídico: ¿Cuáles son las reglas de subrogación de los contratos del Servicio Geológico Colombiano (SGC) a la Agencia Nacional de Minería (ANM)? 350

5.18. Conflictos de competencias entre autoridades o dependencias que pertenecen a una estructura administrativa común 352

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para dirimir conflictos de competencia suscitados entre dependencias de una misma autoridad o que pertenecen a una estructura administrativa común? 352

Conclusiones 356

CAPÍTULO SEXTO

LOS APORTES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL PARA LAS CIUDADES CAPITALES

Presentación 361

6.1. Competencia para adelantar procesos disciplinarios 362

6.2. Competencia para decidir sobre impedimentos y recusaciones 365

6.3. Conflictos de competencias sobre el control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones 367

6.4. Conflicto de competencias para licencias ambientales	369
6.5. Conflicto de competencias para decidir la solicitud de prescripción de la acción de cobro de la “sobretasa ambiental”	372
6.6. Conflicto de competencias para decidir la solicitud de aplazamiento de entrada en vigencia de la actualización catastral	374
Conclusiones	376
Bibliografía	379

La promulgación de la Constitución Política de 1991 significó para Colombia el comienzo de una serie de profundas transformaciones estructurales, entre las que se destacan el advenimiento del modelo de Estado social de derecho, los mecanismos de participación democrática, el protagonismo de los derechos fundamentales y una nueva ordenación del territorio, caracterizada por el lugar preeminente que en ella ocupan las entidades territoriales gracias a los principios de descentralización político-administrativa y de autonomía territorial.

Como resulta evidente, tales cambios supusieron también una nueva Administración pública, cada vez más comprometida con el nuevo orden constitucional y vinculada por un marco de juridicidad en el que se multiplicaron sus funciones y, consecuentemente, se enriqueció su estructura orgánica. No podría garantizarse de otra forma el cumplimiento del mandato general de optimización de 1991.

Con todo, la puesta a punto de nuestro aparato administrativo con la Constitución y su consiguiente evolución no han estado exentas de dificultades: así como más derechos que satisfacer implican más funciones y órganos, a su turno estos conllevan inevitables conflictos de competencia. Ello es especialmente cierto en el contexto de un reparto competencial que busca reconocer cada vez más órbitas decisorias a las entidades territoriales sin desdibujar, por otro lado, el principio de Estado unitario, pues, todo hay que decirlo, la Constitución de 1991 no supuso la superación del centralismo, sino su contención y atenuación.

Cuando tales conflictos de competencia surjan “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”, el legislador encomendó su resolución a la Sala de Consulta y Servicio Civil del máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa: el Consejo de Estado.

Esa decisión legislativa merece dos comentarios: por un lado, implica que la resolución de conflictos de competencia constituye una función administrativa, desempeñada dentro de nuestra rama judicial por una sala separada de la que ejerce la función jurisdiccional, lo cual no significa que no existan importantes vasos comunicantes entre ellas. Valga recordar aquí que históricamente en todas las prefiguraciones de nuestro actual Consejo de Estado las funciones administrativas han precedido a las jurisdiccionales, cuando no

han sido las únicas existentes: el *Kammerer* de la Marca de Brandemburgo, la *Curia Regis* de Inglaterra, el *Conseil du roi* de Francia, el *Conseil d'État* napoleónico y nuestros primeros Consejos de Estado republicanos tuvieron como denominador común la función consultiva, de la que se desprendieron, eventualmente y no en todos los casos, las funciones jurisdiccionales. Esta no es una particularidad menor pues nos recuerda el linaje de la institución y, por esa misma vía, su razón de ser original.

Por otro lado, la decisión del legislador es importante porque demuestra que, a pesar de no implicar la función de resolución de controversias en cuanto al fondo de un asunto, la resolución de conflictos de competencia entre autoridades administrativas resuelve las dudas sobre un presupuesto procesal administrativo indispensable, lo que supone enfrentarse a la heterogeneidad de criterios para ordenarla de la manera más homogénea posible, mediante criterios unificados. Tal exigencia recuerda la labor pretoriana pues, cuando se describe el derecho administrativo como pretoriano, además de resaltarse el papel protagónico de los jueces en la historia de su formación, no debe olvidarse que en la antigua Roma el pretor ejercía funciones tanto jurisdiccionales como administrativas.

Justamente, esta obra colectiva del Consejo de Estado, que en feliz asociación con Asocapitales, el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia tuvo el honor de apoyar, busca sistematizar los criterios con base en los cuales la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelve –pretoriana, aunque no jurisdiccionalmente– los conflictos de competencia entre autoridades administrativas. En ella el lector encontrará la información organizada tanto ilustrativa como sintéticamente, a la manera de una carta de navegación, lo que le permitirá orientarse ante la vasta incertidumbre competencial de nuestros días.

Finalmente, quiero resaltar que la obra es un merecido homenaje al doctor Édgar González López, profesor insigne de esta Casa de Estudios y magistrado ilustre del Consejo de Estado entre los años 2016 y 2023, corporación en la que se destacó por su compromiso, creatividad y valiosos aportes intelectuales. Con su labor dio esplendor a las funciones administrativas del Consejo de Estado y enalteció el nombre de la Universidad Externado de Colombia.

Bernardo Carvajal Sánchez
Director Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Externado de Colombia

Como es conocido, una de las funciones más importantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia es “... 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...”. Así lo dispone el numeral 10 del artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 –CPACA), modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021.

En términos de la modificación producida en el año 2021, una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala de Consulta deberá decidirlo dentro de los cuarenta días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. Término que duplicó el originalmente asignado.

Como lo resalta Ospina Garzón, la Sala de Consulta ejerce la función de resolución de conflictos de competencia entre las autoridades administrativas, función administrativa que antes era considerada como jurisdiccional y que era ejercida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante el ejercicio de una acción jurisdiccional llamada de definición de competencias administrativas. Es a partir de 2005 que se trata de un procedimiento administrativo que le compete a la Sala de Consulta, como lo dispone la Ley 954 de 2005. Para Ospina Garzón, con esta nueva tarea se materializó la propuesta de descargar al tribunal supremo de lo contencioso administrativo de asuntos en los que no había litigio y cuya resolución podía ser encargada a órganos no jurisdiccionales. Es una competencia esencialmente administrativa¹.

Con el transcurso de los años se ha convertido en la tarea más solicitada a la Sala de Consulta, en razón a la creciente indefinición competencial que se presenta entre entidades del orden nacional y entidades territoriales o descentralizadas.

1 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 (comentado y concordado), José Luis Benavides (editor), comentarios del capítulo sobre el Consejo de Estado a cargo de Andrés Fernando Ospina Garzón (2016), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 331.

Este proyecto de visibilizar los criterios unificados que tiene la Sala para dirimir conflictos de competencia tuvo su origen por allá en épocas de la pandemia, cuando la Sala estaba integrada por Álvaro Namén Vargas, Germán Bula Escobar, Édgar González López y Óscar Darío Amaya Navas. Y desde el 2021 contó con el decidido apoyo de Ana María Charry Gaitán y de María del Pilar Bahamón Falla, nuevas integrantes de la corporación consultiva.

El propósito del presente trabajo es identificar y compilar las diferentes decisiones dictadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas, por grupos temáticos, y evidenciar las posturas uniformes y reiteradas asumidas respecto de las diferentes materias que llegan para su conocimiento.

Con esta publicación se pretende tener un compendio que sirva de herramienta de consulta a las autoridades, los particulares, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y, en general, a todas aquellas personas (naturales y jurídicas-públicas y privadas) que puedan verse inmersas en conflictos de competencias administrativas; además, que sirva como guía para evitar posteriores discrepancias que afecten el curso normal de un procedimiento administrativo.

Para el desarrollo de este trabajo se formaron cinco grupos, cada uno de ellos encargado de analizar las decisiones emitidas, desde el año 2011 hasta el año 2022, sobre los siguientes asuntos generales: i) disciplinarios; ii) laboral y seguridad social; iii) familia; iv) inspección, vigilancia y control, y v) residuales. Estos asuntos han originado los cinco capítulos en los que se encuentra organizada la obra.

Se diseñó una ficha, la cual debe contener un tema específico; el o los problemas jurídicos evidenciados relacionados con el tema planteado; la decisión de la que se extraiga la tesis; las partes del conflicto; una relación de decisiones proferidas en el mismo sentido y la tesis de la decisión.

En cuanto a la “decisión”, por regla general, se tuvo en cuenta la más reciente; excepcionalmente, y solo en el caso de que exista una decisión que desarrolle de manera más clara y precisa el problema jurídico planteado, se aceptó elegir una más antigua o menos reciente.

Respecto a “otras decisiones de la Sala en el mismo sentido”, allí se encuentran decisiones que desarrollan el mismo criterio que el de la decisión elegida para el extracto de la tesis.

Sobre la “tesis”, esta corresponde a la transcripción textual del extracto de la decisión que responda al problema jurídico formulado. Dicha transcripción

incluye las citas que contenga el texto original, y para el efecto, las mismas van como nota al pie, siguiendo la secuencia de dichas notas, pero, para conservar el número de la cita del texto original se utilizó como metodología colocar la expresión “Cita original n.º...:”.

En el evento de que exista un salvamento de voto de la decisión, el lector puede evidenciar una nota al final del extracto de la tesis que hace mención sobre la existencia de dicho salvamento, de la siguiente manera: (**Nota: con salvamento de voto**). No se transcribe el extracto del salvamento, solo se menciona su existencia. Sin embargo, debe aclararse que los únicos salvamentos que se refieren son aquellos en los cuales se plantea una tesis diferente a la decisión mayoritaria.

De otro lado, se utiliza la opción “Nota del editor” en pie de página, en caso de que se requiera hacer alguna aclaración, precisión o explicación sobre el tema desarrollado.

Se trata de un arduo trabajo en el que han participado todos los equipos de los despachos citados arriba, con profesionales del derecho que han dedicado no pocas horas a compilar todos estos criterios, algunos de los cuales ya no prestan sus servicios a la Sala de Consulta y Servicio Civil pero cuyos nombres han sido incluidos en las primeras páginas de esta publicación en testimonio justo de reconocimiento y gratitud.

Palabras especiales de agradecimiento para los doctores Liliana Patricia González Gómez y Jorge Murgueitio Cabrera, quienes asumieron la coordinación general del proyecto desde su concepción y hasta su terminación exitosa.

Ya con la obra en construcción se sumaron generosamente en su apoyo el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, en cabeza de su director el doctor Bernardo Carvajal Sánchez, y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), en la persona de su directora ejecutiva la doctora Luz María Zapata y de su director jurídico, el doctor Everardo Lamprea Montealegre. Esta última entidad aportó el capítulo titulado “Los aportes de la Sala de Consulta y Servicio Civil para las ciudades capitales”, para el beneficio conceptual del proyecto que aquí se presenta.

Las últimas palabras de esta Presentación están en la dirección de resaltar que con este proyecto editorial se rinde homenaje de reconocimiento y gratitud al consejero Édgar González López, quien ejerció su período en la Sala de Consulta y Servicio Civil (2016-2023) con rigor, profesionalismo y

dedicación. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, con énfasis profesional en contratación estatal y telecomunicaciones, el doctor González López deja una huella positiva en la historia de la Sala. Su entusiasmo ejemplar en muchos de los frentes de acción de la corporación en los que participó exige el reconocimiento por parte de los que tuvimos el privilegio de trabajar a su lado, y del país entero por los muchos aportes que dejó en el ejercicio de la función consultiva.

Óscar Darío Amaya Navas
Vicepresidente del Consejo de Estado

CAPÍTULO PRIMERO

*Criterios unificados en conflictos de competencias
administrativas en asuntos disciplinarios*

Los criterios unificados desarrollados por la Sala de Consulta y Servicio Civil durante la última década en relación con los conflictos de competencias administrativas en materia disciplinaria han girado alrededor de tres aspectos fundamentales: i) la calidad de los sujetos disciplinables; ii) la función que ejerce el servidor público investigado o el tipo de conducta disciplinable y, iii) la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, o de otra autoridad, para conocer y definir el conflicto. Sin perjuicio de que en un mismo conflicto de competencias se combinen varios de estos aspectos, uno de ellos ha sido determinante para el surgimiento del conflicto y para el desarrollo de los criterios a partir de los cuales se ha definido la competencia.

En atención a la calidad del sujeto disciplinable, el análisis de los conflictos ha estado centrado en determinar si la competencia sigue la regla general según la cual esta corresponde a las unidades u oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas a las cuales pertenecen o prestan sus servicios los sujetos disciplinables, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría, o si, por el contrario, la competencia corresponde directamente a la Procuraduría General de la Nación.

La dificultad para atribuir la competencia a una u otra entidad ha estado delineada, fundamentalmente, por una de las siguientes calidades que ostentan los sujetos involucrados en la investigación: jefe de la entidad o de la oficina de control disciplinario interno; alcalde municipal o distrital en concurrencia con otro funcionario del ente territorial; o exfuncionario público que, en consecuencia, ya no se encuentra en ejercicio de sus funciones.

Dentro de esta categoría también se pueden ubicar los conflictos de competencias relativos a investigaciones adelantadas contra sujetos particulares disciplinables, entre los cuales predominan los conflictos de competencias contra auxiliares de la justicia y algunos surgidos en relación con los curadores urbanos y los contratistas del Estado.

Asimismo, sobresalen los conflictos de competencias para adelantar investigaciones disciplinarias contra empleados de la Rama Judicial, toda vez que, con la creación (mediante Acto Legislativo 02 de 2015) y entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021), se modificaron, de manera trascendental, las reglas de competencia disciplinaria de los empleados de la Rama Judicial y se abrió un importante debate sobre los criterios aplicables para la transición entre

las reglas de competencia existentes antes y después de la entrada en funcionamiento de la entidad.

De otro lado, se observan los conflictos de competencia en el ámbito de acoso laboral, en los cuales la definición de la autoridad competente está determinada, según la ley, por la calidad de particular o de servidor público (empleado o funcionario judicial) que ostente la víctima, pero, además, como lo ha interpretado la Sala de Consulta y Servicio Civil, en atención a la calidad de empleado o funcionario judicial del victimario.

En lo que respecta a los conflictos de competencias administrativas en los que ha sido determinante la función que ejercen los sujetos disciplinables o la conducta objeto de investigación, se destacan aquellos adelantados contra funcionarios de las superintendencias que ejercen funciones jurisdiccionales; en efecto, en estos casos se discute si la competencia debe seguir la regla general, según la cual, los procesos disciplinarios contra los servidores públicos deben ser conocidos por la unidad u oficina de control interno disciplinario de la respectiva entidad o si, por el contrario, deben tenerse en cuenta las reglas aplicables a los funcionarios judiciales, por tratarse de funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales.

Asimismo, se identifican los conflictos de competencias relativos a las investigaciones disciplinarias contra servidores y exservidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN), en los que el factor central para distribuir la competencia entre la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) y la DIAN es el tipo de falta cometida por el funcionario, en especial si se trata o no de una falta gravísima.

De igual manera, en esta categoría se pueden ubicar los conflictos de competencias que se adelantan contra congresistas, en los que la distribución de la competencia entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República está demarcada por el hecho de que la conducta disciplinable haya sido o no realizada en ejercicio de la función congresional.

Finalmente, dentro de los conflictos de competencias que han ocupado la atención de la Sala de Consulta y Servicio Civil en los últimos años, en materia disciplinaria, están aquellos en los que se discute la competencia de esta Sala para conocer y definir el respectivo conflicto de competencias. Así ha ocurrido, por ejemplo, en los conflictos surgidos entre las procuradurías provinciales y las personerías municipales, pero, sobre todo, en los conflictos

de competencias surgidos entre autoridades que cumplen funciones jurisdiccionales o entre estas y una autoridad con funciones administrativas.

A continuación, se presentan los criterios unificados desarrollados por la Sala de Consulta y Servicio Civil en estos conflictos de competencias, con énfasis en los subtemas y problemas jurídicos que han merecido mayor discusión o análisis de la Sala a efectos de su definición.

I. I. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA JEFES O DIRECTIVOS DE ENTIDADES PÚBLICAS

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de una queja que involucra al jefe de una entidad pública?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 3 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00048-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) y el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00133-00.

Dicha potestad² la ejerce la administración bien a través de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas o por conducto de la Procuraduría General. La regla general, de acuerdo con la Ley 734 de 2002, es que las oficinas de control disciplinario interno asumen, de manera integral, las investigaciones de las faltas disciplinarias de los servidores públicos, salvo cuando el investigado es superior del funcionario investigador, tiene un cargo de mayor jerarquía o en la respectiva entidad no se puede garantizar la segunda instancia, en cuyo caso, la competencia será de la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, sin perjuicio del poder preferente de esta última autoridad.

[...] la Sala estima importante señalar que bien para inadmitir una queja, descartar o dar inicio a una indagación preliminar respecto de los hechos denunciados respecto del rector de la Universidad, es preciso que el funcionario investigador cuente con

2 Nota del editor: se refiere a la potestad disciplinaria.

independencia y objetividad. Ahora bien, estos elementos no podrían garantizarse si el investigado ostenta una jerarquía mayor a la del funcionario investigador.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de una queja que involucra al jefe (o exjefe) de la oficina de control interno disciplinario de una entidad pública?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00041-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 6: Primera para la Contratación Estatal y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00212-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00110-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00016-00.

[Se] debe tener en cuenta: i) la garantía del derecho a la segunda instancia; ii) la importancia del principio de jerarquía, que orienta el ejercicio de la función disciplinaria, e implica que los servidores públicos no pueden ser investigados o juzgados por sus subalternos; y iii) la aplicación del principio de imparcialidad, según el cual las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario interno, o las dependencias que hagan sus veces (y quienes los dirigen) no pueden investigar disciplinariamente a quienes ocupen o hayan ocupado los cargos que funcionalmente tienen asignada dicha competencia, así como tampoco a quienes sean o hayan sido sus superiores jerárquicos, en forma directa.

[...]

(ii) **El principio de jerarquía** según el cual los servidores públicos no pueden ser investigados o juzgados disciplinariamente por quienes se encuentren subordinados jerárquicamente a ellos, de modo que la investigación debe adelantarla un funcionario que al menos ostente un cargo del mismo nivel. Este principio subyace todavía en el tema disciplinario, con dos funciones principales: a) para determinar la ubicación de la oficina o unidad de control disciplinario interno, dentro de la estructura de las entidades, así como la competencia para la segunda instancia; y b)

para señalar la competencia, en forma subsidiaria, cuando no existan, no se hayan implementado o sean inoperantes dichas unidades u oficinas.

[...]

(iii) **El principio de imparcialidad** está en cuestión pues, en este caso, la persona sobre quien recae la investigación disciplinaria fue la Secretaría General de la UBPD, es decir, fungió como jefe de la Secretaría General, dependencia que tiene a su cargo, en primera instancia, el control disciplinario interno, con el apoyo de los profesionales de dicha área que en principio se presume pueden ser los mismos que estuvieron bajo instrucciones de la persona que debe investigarse. Por lo tanto, si bien la titularidad de dicha función recae, actualmente, en otra persona, la citada exfuncionaria fue o pudo ser la superior jerárquica (en los aspectos administrativo y funcional) de los empleados que, en la actualidad, asumirían el conocimiento de la investigación disciplinaria en su contra.

Ahora bien, como ya se explicó, el hecho de que la persona investigada se encuentre retirada del servicio público, cambie de cargo (siempre que la nueva posición no esté amparada por algún tipo de fuero constitucional o legal), o se desvincule durante la actuación, no altera la competencia para tramitar y decidir el proceso, en primera o en segunda instancia, pues no es una circunstancia que la ley haya tenido en cuenta dentro del factor personal o subjetivo, en desarrollo de los principios del juez natural y de *perpetuatio jurisdictionis*.

Así, aunque la secretaria general de la UBPD tiene la competencia para ejercer el control disciplinario interno, en primera instancia, la dependencia a su cargo no podría investigar disciplinariamente a la ex Secretaría General de esa entidad, toda vez que ella era la jefe de tal oficina y superior de los funcionarios que la integran, desde los puntos de vista orgánico, administrativo y funcional.

[...]

Procede, entonces, el control externo que corresponde ejercer a la Procuraduría General de la Nación, establecido en el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política, como titular de la cláusula general de competencia, en materia disciplinaria.

Por tal razón, en aplicación al Decreto Ley 262 de 2000 modificado parcialmente por el Decreto 1851 de 2021, que, en su artículo 25, numeral 1, literal a), asigna a las procuradurías delegadas de instrucción el conocimiento de las faltas disciplinarias de los servidores públicos que tengan rango equivalente o superior al de secretario general de las entidades que formen parte de las ramas ejecutiva del orden

nacional o legislativa, salvo que la competencia esté asignada a otra dependencia de la Procuraduría.

I. 2. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA FUNCIONARIOS DE DISTINTOS RANGOS

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar una actuación disciplinaria cuando en los hechos que se investigan podrían estar involucrados varios funcionarios o exfuncionarios públicos, entre ellos el alcalde municipal o distrital?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio del 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00.

Partes: Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro (Santander), Procuraduría General de la Nación –Procuraduría Provincial de Bucaramanga- y Personería Municipal de Rionegro (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00132-00; Decisión del 31 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00131-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00015-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00014-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00004-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00002-00; Decisión del 16 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00016-00; Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00001-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00108-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00112-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00113-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00114-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00116-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00117-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00120-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00121-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00109-00;

Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00123-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00125-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00128-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00130-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00133-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00129-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00119-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00152-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00149-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00110-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00107-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00122-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00126-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00132-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00058-00; Decisión del 6 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00081-00; Decisión del 18 de junio de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00060-00.

En varias ocasiones ha dicho esta Sala³ que, conforme con el artículo 74 de la Ley 734 de 2012, cuya redacción es idéntica a la del artículo 91 de la Ley 1952 de 2019, la competencia para ejercer la acción disciplinaria y tramitar el respectivo procedimiento se determina de acuerdo con distintos factores, entre ellos, el de “la calidad del sujeto disciplinable” (factor subjetivo).

[...]

El párrafo 3° del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, complementado, en este aspecto, por los artículos 1° y 74 de la Ley 2094 de 2021, son claros en atribuir la competencia, de forma privativa, a la Procuraduría General de la Nación para ejercer el poder disciplinario sobre los alcaldes (servidor público de elección popular).

[...]

3 Cita original n.º 59: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 110010306000202100014900.

Vale la pena reiterar que la competencia disciplinaria que tiene la Procuraduría General de la Nación para investigar al alcalde municipal le permite también investigar a aquellos otros funcionarios del municipio que hubiesen participado en los hechos presuntamente irregulares, en virtud del denominado factor de conexidad, que establece el artículo 98 de la Ley 1952 de 2019, lo que constituye una indudable manifestación del principio jurídico⁴ de que quien puede lo más puede lo menos (*qui potest minus, potest plus*). No ocurre lo mismo en sentido inverso, es decir, la competencia que la oficina de control disciplinario interno del municipio tiene para investigar a los otros funcionarios municipales, no le permite investigar al alcalde.

[...]

Lo explicado resulta suficiente para que la Sala declare competente a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que inicie la referida actuación disciplinaria, y adopte las decisiones que considere procedentes.

Problema jurídico 2: ¿Es preciso establecer la eventual participación del alcalde municipal en los hechos que se investigan, para definir la competencia de la respectiva actuación disciplinaria a cargo de la Procuraduría?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de febrero del 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00151-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Provincial de Tunja), Personería Municipal de Samacá (Boyacá) y Municipio de Samacá (Boyacá).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00132-00; Decisión del 31 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00131-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00015-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00014-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00004-00; Decisión

4 Cita original n.º 65: Constitución Política de 1991. “Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”.

de 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00002-00; Decisión del 16 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00016-00; Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00001-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00108-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00112-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00113-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00114-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00116-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00117-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00120-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00121-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00109-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00123-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00125-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00128-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00130-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00133-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00129-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00119-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00152-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00149-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00110-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00107-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00122-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00126-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00132-00.

En efecto, como se explicó en la parte considerativa de la presente decisión, de acuerdo con el artículo 74 del Código Disciplinario Único⁵, la competencia para iniciar la investigación disciplinaria se determina atendiendo a la calidad del sujeto, la naturaleza del hecho, el territorio en donde se cometió la falta, el factor funcional

5 Nota del editor: actualmente, este artículo encuentra su correspondencia en el artículo 91 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021).

y el factor de conexidad⁶. De allí que, en atención al sujeto sobre el cual se adelanta el proceso disciplinario, es competente una autoridad determinada.

En ese contexto, y como ninguna autoridad abrió la indagación preliminar, es necesario establecer, con base en la documentación que obra en el expediente, quienes podrían ser los presuntos sujetos disciplinables, pues dependiendo de este análisis la entidad competente para conocer de la investigación disciplinaria puede ser la Procuraduría Provincial, la Personería Municipal o la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Samacá, que tiene a su cargo la función de control interno disciplinario.

Se aclara que lo anterior no constituye un prejuicio disciplinario, por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues la efectiva participación de las personas mencionadas en los hechos referidos, su calificación jurídica y la eventual responsabilidad que les corresponda solo pueden ser determinadas por la autoridad competente para tramitar el proceso disciplinario.

Problema jurídico 3: ¿En aquellos casos en los que existen dudas sobre la participación del alcalde en los hechos que se investigan, la Procuraduría podría remitir el proceso a otra autoridad disciplinaria sin antes descartar la injerencia de este?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio del 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00.

Partes: Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro (Santander), Procuraduría General de la Nación –Procuraduría Provincial de Bucaramanga- y Personería Municipal de Rionegro (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00015-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00014-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00004-00; Decisión de 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00002-00; Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00001-00.

6 Cita original n.º 66: “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”.

Sea lo primero señalar que, hasta el momento, ninguna de las autoridades, en el marco de sus competencias, ha establecido los posibles o presuntos sujetos disciplinables; por el contrario, solo se limitaron a remitir las diligencias a la autoridad que, en su criterio, consideraban competente.

A este respecto, la Sala en una reciente decisión⁷ explicó que, si bien una de las decisiones que puede adoptar una autoridad disciplinaria, al recibir una queja o denuncia, o un informe de servidor público sobre la presunta comisión de una falta disciplinaria es la remisión de la queja o del informe disciplinario a la autoridad que considere competente (descrita en los artículos 21 y 39 del CPACA), lo cierto es que esta atribución solo debe utilizarse cuando aparezca absolutamente claro, de la denuncia o el informe recibido, y de sus anexos, que la autoridad ante la cual se presentó la queja o la información no es la competente para iniciar y tramitar la actuación disciplinaria a que haya lugar, de acuerdo con las normas pertinentes. De no ser así, es decir, de existir dudas al respecto, debería ordenarse, al menos, la apertura de una indagación previa (antes: *preliminar*).

[...]

La Sala encuentra que, con base en lo consignado en el informe presentado por la Contraloría General de Santander, entre los presuntos sujetos implicados se encuentran el ex alcalde del mencionado municipio, así como también los secretarios de hacienda y crédito público y de planeación e infraestructura, el jefe de control interno de la Alcaldía, interventores, contadores y otros funcionarios o ex funcionarios de la administración municipal.

[...]

Por tal razón, si la Procuraduría Provincial tiene dudas sobre la participación del exalcalde en las irregularidades reportadas por la Contraloría departamental, debe (como ha debido hacerlo, desde el principio), iniciar la respectiva indagación, para superar tales dudas y esclarecer, de esta manera, si el ex mandatario local tuvo o no participación alguna en los hechos denunciados, ya sea por acción o por omisión, en lugar de remitir el informe presentado por la Contraloría a otras autoridades disciplinarias (como la Personería), para que fueran estas las que cumplan con dicho deber.

7 Cita original n.º 57: Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001030600020220001400.

Si como resultado de la mencionada indagación, la Procuraduría determina que el exalcalde no tuvo injerencia alguna en los hallazgos reportados por la Contraloría General de Santander, puede, en ese momento (pero no antes), remitir el expediente a la Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro, para que continúe con la actuación contra los demás funcionarios involucrados.

[...]

Lo explicado resulta suficiente para que la Sala declare competente a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que inicie la referida actuación disciplinaria, y adopte las decisiones que considere procedentes.

Problema jurídico 4: ¿La delegación de funciones de contratación por parte del alcalde o gobernador lo exime de responsabilidad disciplinaria?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio del 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00.

Partes: Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro (Santander), Procuraduría General de la Nación –Procuraduría Provincial de Bucaramanga- y Personería Municipal de Rionegro (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00014-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00108-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00112-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00113-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00114-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00116-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00117-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00120-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00121-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00109-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00123-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00125-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00128-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021,

radicado 11001-03-06-000-2021-00130-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00133-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00129-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00119-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00152-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00149-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00110-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00107-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00122-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00126-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00132-00; Decisión del 5 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00082-00; Decisión del 6 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00081-00; Decisión del 12 de septiembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00394-00.

Ahora bien, en el campo de la contratación estatal, la Sala ha señalado, en varias oportunidades, que el instituto de la delegación no exime completamente al delegante de sus funciones y de la responsabilidad consiguiente, como lo advierten el artículo 12 de la [Ley] 489 de 1998 y el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, leyes a las cuales remite expresamente el artículo 92⁸ de la Ley 136 de 1994, en relación con los alcaldes.

[...]

Con fundamento en estas normas legales, la Sala ha señalado que, en relación con las faltas disciplinarias que se atribuyan a los funcionarios municipales en el campo de la contratación, es necesario indagar cuidadosamente sobre la conducta del respectivo alcalde, aunque la facultad de contratación haya sido delegada por él en otros funcionarios, con el fin de establecer, o descartar, según el caso, si el primer mandatario local incurrió en el incumplimiento de alguno de sus deberes, incluyendo aquellos relacionados con el “control y la vigilancia de la actividad precontractual y contractual”.

8 Cita original n.º 64: El último inciso de este artículo dispone: “En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se registrará conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993”.

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar una actuación disciplinaria cuando en los hechos que se investigan podrían estar involucrados varios servidores públicos y particulares que eventualmente cumplan funciones públicas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de mayo del 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00164-00.

Partes: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 30 de junio del 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00; Decisión del 19 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00014-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00243-00; Decisión del 5 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00082-00; Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00008-00; Decisión del 19 de agosto de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00085-00; Decisión del 4 de septiembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00163-00.

Finalmente, de lo anterior se desprende que, en la supervisión del convenio interadministrativo ya mencionado también intervinieron tres funcionarios públicos adscritos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como integrantes del comité conformado para tal fin, de cuyas conductas debería conocer el Grupo de Control Interno Disciplinario de esa entidad.

No obstante, el artículo 92 del Código General Disciplinario, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, precisó que: “Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros”.

En el presente caso, la labor de supervisión fue realizada por tres funcionarios públicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y un particular disciplinable, por lo tanto, por el factor de conexidad, la competencia para continuar con el trámite de la actuación disciplinaria número [...] radica en la Procuraduría General de la Nación, a donde se remitirá.

I. 3. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA EXFUNCIONARIOS PÚBLICOS

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a un exfuncionario?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00016-00.

Partes: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00074-00; Decisión del 12 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00017-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00021-00; Decisión del 19 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00014-00; Decisión del 19 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00253-00.

Como se aprecia, los criterios que el Código Disciplinario Único tiene en cuenta para atribuir la competencia, por el factor subjetivo, son: i) la calidad de servidor público o de particular en ejercicio de funciones públicas; ii) en relación con estos últimos, la condición de notario; iii) en algunos casos específicos, el cargo que ocupa u ocupó el servidor público, y iv) la rama, el órgano, la entidad o el organismo para la cual trabaja o trabajó el respectivo servidor.

Pero ninguna de las normas mencionadas hace distinción alguna por el hecho de que el servidor público que haya cometido la falta disciplinaria no esté vinculado ya a la entidad, se desvincule durante el trámite del proceso, o esté ejerciendo otro cargo.

Por el contrario, otras disposiciones de la misma ley confirman que a los exservidores públicos de una entidad, órgano u organismo del Estado los debe investigar disciplinariamente la misma entidad, órgano u organismo, por regla general. Así puede apreciarse en los artículos 72 y 173. La primera de las normas citadas establece, en lo pertinente:

Artículo 72. Acción contra servidor público retirado del servicio. La acción disciplinaria es procedente aunque el servidor público ya no esté ejerciendo funciones públicas.

Cuando la sanción no pudiere cumplirse porque el infractor se encuentra retirado del servicio, se registrará en la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo previsto en este código, y en la hoja de vida del servidor público (resaltamos)⁹.

Como se observa, el hecho de que la persona investigada se encuentre retirada del servicio público, cambie de cargo (siempre que la nueva posición no esté amparada por algún tipo de fuero constitucional o legal), o se desvincule durante la actuación, no altera la competencia para tramitar y decidir el proceso, en primera o en segunda instancia, pues no es una circunstancia que la ley haya tenido en cuenta dentro del factor *personal o subjetivo*.

La conclusión anterior se abona con las siguientes razones: i) el derecho al debido proceso y el principio del juez natural exigen que las reglas para determinar la competencia de las autoridades públicas sean permanentes, abstractas y generales, y que no puedan estar sujetas, por lo tanto, a variaciones por las circunstancias individuales o particulares del investigado, y ii) el principio de la conservación de la competencia o *perpetuatio jurisdictionis* implica que quien haya empezado a conocer un determinado asunto, jurisdiccional o administrativo, siendo competente para ello, mantiene su competencia para seguirlo tramitando y resolverlo, aunque posteriormente cambien las circunstancias subjetivas u objetivas en que dicha competencia se basaba.

Así, una vez definida la competencia para investigar disciplinariamente a determinado servidor público (en función de su cargo y de la entidad a la cual se encuentre vinculado), con base en los factores que señala la ley, la misma competencia se debe aplicar en relación con la persona que hubiera ocupado ese cargo público antes de iniciarse la investigación, o que se retire durante la actuación.

9 Nota del editor: el artículo 72 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) fue derogado por el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021). Lo establecido en el artículo 72, citado en la decisión de la Sala, corresponde a lo actualmente establecido en los artículos 25 y 89 del Código General Disciplinario, que prevén la procedencia de la acción disciplinaria contra quienes ya no ejercen funciones públicas, como se observa a continuación: “**Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria.** Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. // [...] **Artículo 89. Acción contra servidor público retirado del servicio.** La acción disciplinaria es procedente, aunque el servidor público ya no este ejerciendo funciones públicas. // Cuando la sanción no pudiere cumplirse porque el infractor se encuentra retirado del servicio, se registrará en la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo previsto en este código, y en la hoja de vida del servidor público”.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para adelantar una investigación disciplinaria en contra de exservidores de una entidad suprimida y en proceso de liquidación, cuando no existe dependencia ni autoridad que pueda iniciar o continuar acciones disciplinarias en contra de los exservidores de la entidad y la normativa que regula el proceso de supresión o liquidación no lo determina?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00219-00.

Partes: Ministerio de Justicia y del Derecho y Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Segunda Distrital.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00108-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00111-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00120-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00121-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00122-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00126-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00133-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00135-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00137-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00146-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00150-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00155-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00160-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00161-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00165-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00167-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00177-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00181-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00182-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00193-00; Decisión del 13 de diciembre

de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00195-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00197-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00200-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00202-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00205-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00206-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00209-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00213-00; Decisión del 13 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00216-00; Decisión del 12 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00138-00; Decisión del 12 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00179-00; Decisión del 12 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00187-00; Decisión del 12 de diciembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00210-00; Decisión del 29 de noviembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00115-00; Decisión de 29 de noviembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00119-00; Decisión de 29 de noviembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00159-00.

La Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, determina la titularidad de la potestad y de la acción disciplinaria en los siguientes términos:

“Artículo 1.º. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Artículo 2.º. Titularidad de la acción disciplinaria. 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 [...].”

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 instancia¹⁰, y uno externo, en cabeza del

¹⁰ Cita original n.º 11: Ley 734 de 2002. “Artículo 34. *Deberes*. Son deberes de todo servidor público:

Ministerio Público, en ejercicio de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria y del poder preferente, que opera, éste último, de manera excepcional.

A su vez, el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 indica cómo opera el control disciplinario interno de las entidades u organismos del Estado y ofrece distintas soluciones para los eventos en que dicho control no se haya implementado o para cuando no sea posible garantizar la segunda instancia [...].

El cotejo de los hechos que resumen la situación jurídica de la DNE en Liquidación (literal a. precedente) con las varias hipótesis que se leen en la norma transcrita, permite encontrar en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 la solución al caso que nos ocupa. En efecto, se trata de identificar la entidad que es competente para ejercer el poder disciplinario respecto de los servidores o ex servidores de una entidad suprimida (la DNE), cuando “no se determine en la normatividad que regule el proceso de supresión o liquidación a quién corresponde la función disciplinaria y ninguna entidad estatal ha asumido las funciones”, como dice la Resolución 317 del Procurador General de la Nación.

El análisis efectuado sobre la situación jurídica de la DNE en Liquidación ha permitido establecer que en dicha Entidad no existe actualmente oficina o grupo de control interno disciplinario, ni es posible que se implemente. Y ocurre que, debido a “razones de estructura organizacional” no es factible que el superior inmediato del investigado asuma la competencia, porque no existen ni el superior ni la competencia legal. Por estas mismas razones, no es posible garantizar la segunda instancia, por vía jerárquica, en la organización interna de la DNE. Es decir, *la estructura jerárquica de la DNE en Liquidación no permite preservar la garantía de la doble instancia*, que es el principio del que arranca el artículo 76 del Código Disciplinario Único. Así las cosas, el parágrafo 3° de dicho artículo no ofrece solución al problema planteado en este conflicto.

Ahora bien, puesto que no es posible preservar la garantía de la doble instancia en la estructura jerárquica de la DNE en Liquidación, por razones organizacionales, el artículo 76 da la respuesta a este inconveniente, en el inciso primero: “Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional

[...] 32. *Implementar el Control Interno Disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento Administrativo de la Función Pública, a más tardar para la fecha en que entre en vigencia el presente código, siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto”.*

conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias”. A esta solución de naturaleza legal se acoge la Sala.

[...] En conclusión, ante la actual inexistencia de una oficina de control interno disciplinario en la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, y dada la imposibilidad jurídica y material de *garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional* en dicha Entidad, corresponde a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 277, numeral 6.º de la Constitución Política, y 76 de la Ley 734 de 2002, continuar con las actuaciones disciplinarias a que haya lugar dentro del expediente radicado con el N.º [...]. Esta solución, como es obvio, excluye la competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho para adelantar el mismo procedimiento. En consecuencia, la Sala ordenará remitir la presente actuación administrativa a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Segunda Distrital, a quien le fue repartida [...]¹¹.

I . 4 . INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA PARTICULARES DISCIPLINABLES

Problema jurídico 1: ¿Cuándo los contratistas y demás particulares son considerados sujetos disciplinables?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00115-00.

Partes: Personería Municipal de Villagómez (Cundinamarca), Oficina de Control Disciplinario Interno del Municipio de Villagómez (Cundinamarca), Procuraduría Provincial de Zipaquirá (Cundinamarca) y Procuraduría General de la Nación.

11 Nota del editor: los artículos 1.º, 2.º y 74 del anterior Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) fueron derogados por el actual Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021). El artículo 2.º del actual Código (modificado por el artículo 1.º de la Ley 2094 de 2021) hace referencia a la titularidad de la potestad disciplinaria y las funciones de la Procuraduría General de la Nación, destacando que, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de esta última 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. A su vez, el artículo 93 (modificado por el art. 14 de la Ley 2094 de 2021) prevé que el control disciplinario interno deberá adelantarse por una oficina del más alto nivel, y que sus decisiones sancionatorias serán susceptibles de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00008-00; Decisión del 20 de febrero de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00175-00; Decisión del 22 de marzo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00218-00; Decisión del 22 de marzo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00191-00.

[S]on sujetos disciplinables, por el régimen contenido en el Código General Disciplinario, los particulares que ejerzan funciones públicas, que administren recursos públicos, que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales y los auxiliares de la justicia.

[...]

En el presente asunto las entidades en conflicto discuten sobre las funciones que desempeñaron los particulares vinculados a la Alcaldía Municipal de Villagómez, mediante contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, y que como se mencionó en el punto anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 1955 (*sic*)¹² solo serían sujetos disciplinables en el entendido de que desempeñaran funciones públicas.

En primera instancia, es importante poner de presente la noción concebida en el artículo 32 numeral 3° de la Ley 80 de 1993, estatuto de la contratación pública, sobre los contratos de prestación de servicios, así:

Artículo 32. [...] 3.º **Contrato de prestación de servicios.** Son contratos de prestación de servicios los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados¹³ (subrayas fuera de texto).

Como ha tenido oportunidad la Sala de analizarlo en concepto del 4 de noviembre de 2004 con radicación 2004-01592-01¹⁴, el referido contrato tiene como finalidad colaborar con las entidades estatales en el cumplimiento de tareas relacionadas con

12 Nota del editor: de acuerdo con los demás apartes de la decisión, se trata de la Ley 1952 de 2019.

13 Cita original n.º 17: Ley 80 de 1993 (octubre 28) artículo 32 num. 3. “*Por el cual se expide el Estatuto General de la Contratación Pública*”.

14 Cita original n.º 18: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de noviembre de 2004, radicado 2004-01592-01.

la administración o funcionamiento de las mismas, sin que ello implique necesariamente el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares contratados, pues de lo que se trata es de suplir las necesidades de personal, bien porque no es suficiente o bien porque se requieren especiales conocimientos con los cuales no cuenta la entidad¹⁵.

En concepto del 19 de noviembre de 2015, con radicación 2014-00011-00¹⁶, la Sala resaltó que cuando las actividades de las entidades no puedan realizarse por el personal de planta o se requiera de conocimientos especializados, [...] “ambas exigencias suponen que la contratación de este tipo de servicios busca complementar y apoyar la actividad de una dependencia y de los servidores públicos a ella adscritos, en aras de la realización de los fines estatales y de los principios que rigen la función pública”.

En el precitado concepto, la Sala concluyó que se trataba de particulares que se vinculaban a la administración pública para apoyarla en el ejercicio de sus funciones y no para asumir la prestación de las mismas.

[...]

Para concluir este punto, cabe señalar que la Sentencia C-037 de 2003 de la Corte Constitucional¹⁷ hizo un repaso de las distintas etapas normativas y jurisprudenciales sobre la responsabilidad disciplinaria de los particulares contratistas y declaró exequible la expresión “particulares... que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas...”, siempre que se entienda “... que el particular que preste un servicio público, solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado, y éstas sean asignadas explícitamente por el Legislador”.

[...]

[S]olamente cuando el particular ejerza funciones públicas, administre recursos públicos o cumpla labores de interventoría o supervisión puede considerarse sujeto disciplinable en los términos del estatuto disciplinario vigente, lo cual no se advierte en el presente caso.

15 Cita original n.º 19, *ibidem*.

16 Cita original n.º 20: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 19 de noviembre de 2015, radicado 2014-00011-00.

17 Cita original n.º 22: Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003 del 28 de enero de 2003.

Problema jurídico 2: ¿Cuál(es) es(son) la(s) entidad(es) competente(s) para conocer de los procesos disciplinarios contra particulares que ejercen funciones públicas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00.

Partes: Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro (Santander), Procuraduría General de la Nación –Procuraduría Provincial de Bucaramanga– y Personería Municipal de Rionegro (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00115-00.

El artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 establece la competencia por la calidad del sujeto disciplinable, así¹⁸: [...].

Como se observa, esta norma introdujo la posibilidad de que los particulares que ejercen funciones públicas pudieran ser investigados tanto por la Procuraduría General de la Nación como por las personerías. Anteriormente, al tenor de lo dispuesto por artículo 75 de la Ley 734 de 2002, dicha competencia se encontraba de forma exclusiva en la Procuraduría General de la Nación.

No obstante, esta norma también señala que cuando en la comisión de una o varias faltas conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, el conocimiento del asunto le compete privativamente a la Procuraduría [...].

De conformidad con lo establecido por los artículos 3.º y 86 de la Ley 1952 de 2019, las personerías tienen, frente a las administraciones municipales y distritales, el mismo poder preferente que la Constitución asigna al procurador general de la Nación: [...].

18 Nota del editor: esta disposición señala, en cuanto al particular disciplinable, lo siguiente: “Artículo 92: [...] El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión. // Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros // [...]”.

Varios años antes, la Ley 136 de 1994, en su artículo 178, había regulado las funciones de los personeros municipales, entre las que se encuentran las siguientes: [...] ¹⁹.

Sobre la norma citada, esta Sala ha interpretado que “se evidencia que los Personeros Municipales tienen la facultad preferente de iniciar las investigaciones disciplinarias que se puedan presentar respecto de los servidores públicos de los municipios donde tienen su jurisdicción, con excepción de las presentadas contra el alcalde, los concejales y el contralor. No obstante, si la Procuraduría General de la Nación considera que el Personero Municipal debería adelantar procesos disciplinarios de los citados servidores, puede delegarle dicha función” ²⁰.

Vale la pena aclarar que, a partir de la entrada en vigor de la función jurisdiccional ²¹ disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (30 de junio de 2021), ya no sería posible que dicho órgano de control delegara, en las personerías, la facultad para investigar a los alcaldes y los concejales, pues la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a estos servidores públicos de elección popular quedó asignada, de manera privativa, en la Procuraduría.

Por consiguiente, las personerías están legalmente facultadas para decidir si asumen o no el conocimiento de los procesos disciplinarios que deban adelantarse, en virtud de quejas o informes que reciban, contra servidores públicos de los niveles distrital o municipal, con excepción de aquellos elegidos por voto popular.

19 Nota del editor: este artículo, en lo pertinente, dice lo siguiente: “Artículo 178. Funciones. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes: // [...] // 4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las investigaciones. // [...] // Parágrafo 3. Así mismo, para los efectos del numeral 40. del presente artículo, el poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros”.

20 Cita original n.º 48: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisiones del 23 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00048-00 y del 9 de noviembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00158-00.

21 Nota del editor: la Ley 1952 de 2019 atribuyó a la Procuraduría funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-030 de 2023, declaró inexecutable la naturaleza jurisdiccional de dichas funciones. Por lo tanto, en la actualidad las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa. Sin embargo, dicha circunstancia no afecta la tesis expuesta respecto de la competencia privativa de la Procuraduría para investigar a los funcionarios de elección popular.

Problema jurídico 3: ¿Cuál era la autoridad competente para adelantar investigaciones disciplinarias contra auxiliares de la justicia antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00025-00.

Partes: Superintendencia de Sociedades y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Valle del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 18 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00195-00; Decisión del 3 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00144-00.

La reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 2 de 2015²² adoptó un nuevo modelo de disciplina de la Rama Judicial que determinó que el Consejo Superior de la Judicatura fuera suprimido, para ser reemplazado por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama. Asimismo, el artículo 19 de la norma en cita dispuso la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-285 de 2016, declaró inexequibles algunos artículos del acto legislativo en mención. En la Sentencia C-373 de 2016 declaró exequible el artículo 19 antes referido. Al respecto, la Sala, en el Concepto 2415 del 20 de agosto de 2019, señaló:

Como es sabido, la Sentencia C-285-16 declaró inexequibles el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y reconfiguró el Consejo Superior de la Judicatura y sus funciones.

Asimismo, la Sentencia C-373-16 declaró exequible el artículo 19 del AL 02/15, el cual quedó incorporado como artículo 257A de la Constitución Política.

De tal manera que, **si bien operó la derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria** como efecto del artículo 15 del AL 02/15, **dicha sala debió continuar en ejercicio de la función disciplinaria hasta cuando**, de acuerdo con el artículo 19 del mismo AL 02/15 –artículo 257A

22 Cita original n.º 46: artículos 15, 16, 17 y 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

de la Constitución Política— **sea integrada la Comisión Nacional de Disciplina Judicial** (se resalta).

En ese orden, la entrada en funcionamiento del nuevo modelo de disciplina judicial quedó sujeta a la designación y posesión de los magistrados que integrarían la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Este organismo quedó conformado, finalmente, en diciembre de 2020, con la elección de los siete magistrados que la integran, y la posesión de estos, el 13 de enero de 2021.

[...]

Resulta entonces pertinente referirse al artículo 256 de la Constitución Política que consagró como atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, las siguientes:

Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

[...]

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de **los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión**, en la instancia que señale la ley.

[...]

7. **Las demás que señale la ley.**

En armonía con el numeral 7 de la norma citada, el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, adició una función a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que examinara y sancionara las faltas de los **auxiliares de la justicia**²³, así:

23 Cita original n.º 51: la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Decisión del 18 de septiembre de 2014 (rad. 11001-03-06-000-2014-00168-00(C)), al evaluar si la asignación de competencias a la jurisdicción disciplinaria debía realizarse únicamente en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, o si era posible a través de una ley ordinaria, como la Ley 1474 de 2011, precisó que “[...] la asignación hecha por el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011 a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales para examinar la conducta de los auxiliares de la justicia no está supeditada a la cláusula de reserva de ley estatutaria, porque la mencionada norma no afecta de ninguna manera la estructura general y esencial de la administración de justicia. La jurisprudencia

Artículo 41. Funciones disciplinarias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Además de lo previsto en la Constitución Política la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales según el caso, examinará la conducta y sancionará las faltas de los auxiliares de la Justicia.

En virtud de lo expuesto, la Sala ha sostenido que los procesos disciplinarios en contra de los auxiliares de justicia, según lo indicado por el citado artículo 41 de la Ley 1474 de 2011, en armonía con el numeral 7 del artículo 256 de la Constitución Política, corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o sus seccionales²⁴.

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario contra un auxiliar de la justicia con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00025-00.

Partes: Superintendencia de Sociedades y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Valle del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A²⁵.

de la Corte Constitucional también es clara en afirmar que cuando no se afecta el núcleo de la organización y funcionamiento de la administración de justicia la regulación está atada al trámite de una ley ordinaria y fue precisamente por medio de una ley ordinaria (Ley 1474 de 2011 artículo 41) que se asignó la competencia disciplinaria objeto de análisis”.

24 Cita original n.º 52: Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de junio de 2019 (rad. 11001-03-06-000-2019-00063-00(C)), y Decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. 11001-03-06-000-2017-00200-00(C)). “En todo caso, es necesario mencionar que la Ley 1474 de 2011 (art. 41) adicionó una función a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, **para conocer de los procesos disciplinarios contra los auxiliares de la justicia**. Debe recordarse que los denominados “auxiliares de la justicia” **no ejercen la función jurisdiccional**, sino que, como su nombre lo indica, prestan servicios técnicos, administrativos o científicos que resulten útiles o necesarios para la debida administración de justicia” (resaltado extra texto).

25 Nota del editor: las decisiones proferidas con posterioridad por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el mismo sentido son del año 2023, por tal razón no se incluyen en el texto. No obstante, es importante señalar que, en reiteradas decisiones de dicho año, la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó la competencia para adelantar las investigaciones disciplinarias en contra de los auxiliares de justicia con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Ver, entre otras: Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00008-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00013-00;

Con la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario, **cuya vigencia fue diferida hasta el 1.º de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022)**²⁶, se estableció el régimen disciplinario de los particulares.

En el artículo 69 del capítulo I, del título I del Libro III de la ley en cita, se indicó que:

El régimen disciplinario **para los particulares** comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00019-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00035-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00055-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00066-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00075-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00083-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00101-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00110-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00113-00; Decisión del 30 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00118-00. De acuerdo con el análisis del régimen jurídico relativo a la competencia disciplinaria frente a los auxiliares de la justicia, en estas decisiones la Sala concluyó que actualmente existen dos reglas aplicables, según el caso: **Procesos disciplinarios iniciados antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021)**, en los que la competencia es de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales. Lo anterior, de conformidad con el párrafo transitorio 1 del artículo 257A de la Constitución Política colombiana, introducido por el Acto Legislativo 2 de 2015, que establece que los procesos disciplinarios adelantados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus seccionales, continuarían siendo conocidos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Y **Procesos disciplinarios iniciados después de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021) o que están por iniciarse**, en los que la competencia es de la Procuraduría General de la Nación, con fundamento en la siguiente normativa: // a) A partir del 13 de enero de 2021 y hasta el 28 de marzo de 2022, la competencia general disciplinaria prevista en el artículo 75 de la Ley 734 de 2002 (antiguo Código Disciplinario Único) era atribuida a la Procuraduría General de la Nación para investigar a los particulares disciplinables según el Código // b) A partir del 29 de marzo de 2022, en virtud de la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación en los artículos 70 y 92 del nuevo Código General Disciplinario, corresponde a esta entidad, disciplinar a los particulares disciplinables según el código. Entre estos, los auxiliares de la justicia.

26 Nota del editor: con posterioridad a la Ley 1955 de 2019, el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 prorrogó la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 hasta el 29 de marzo de 2022, fecha en la cual entró efectivamente en vigencia.

En el artículo 70 *ibidem*, previsto dentro del régimen para los particulares, consagró que **los auxiliares de la justicia** serán disciplinables conforme a ese código, en los siguientes términos:

Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y **a los auxiliares de la justicia**.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan [...]” (resaltado fuera de texto original).

Por su parte, el artículo 92 *ibidem* señaló, en cuanto a la competencia, que sería de la Procuraduría General de la Nación y las personerías, así:

Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión [...] (resaltado fuera de texto original).

De esta manera, con la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 que entra a regir a partir del 1.º de julio de 2021, los auxiliares de justicia, como particulares que ejercen una función pública, serán disciplinables por la Procuraduría General de la Nación²⁷.

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la entidad competente para sancionar a los curadores urbanos, teniendo en consideración que se trata de particulares que cumplen funciones públicas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de enero de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00244-00.

²⁷ Nota del editor: se sugiere revisar las precisiones y conclusiones a las que ha llegado la Sala de Consulta y Servicio Civil en reiteradas decisiones del año 2023, citadas en la penúltima nota.

Partes: Procuraduría General de la Nación - Provincial de Neiva y Superintendencia de Notariado y Registro.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 21 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00174-00; Decisión del 27 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00192-00.

[...] La Ley 810 de 2003 precisa que el ejercicio de esta labor²⁸ conlleva el ejercicio de funciones públicas. El inciso 2 del artículo 9.º señala:

“La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción” (se destaca).

[...]

La sujeción de los curadores urbanos a la ley disciplinaria fue reafirmada con la expedición de la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, cuyo artículo 53, recientemente modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, dispuso:

“[E]l presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales”²⁹.

[...]

Para terminar el recuento histórico y normativo del control disciplinario aplicable a los curadores urbanos, es menester hacer referencia a la Ley 1796 de 2016³⁰,

28 Nota del editor: se refiere a la labor de la curaduría urbana.

29 Nota del editor: el equivalente a esta disposición en el nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021) es el artículo 70 de este código.

30 Cita original n.º 24: “Artículo 24. *Vigilancia y control*. El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, **créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos**. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán

cuyo artículo 24 dispone que “el régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación”. La misma norma establece que las competencias de vigilancia y control de los curadores urbanos, temas que encuentran en la ley en cuestión profuso desarrollo, serán ejercidas por la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro cuya creación fue ordenada por la ley.

Con arreglo a lo dispuesto en este artículo, se advierte que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1796 de 2016, la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria cambió de titular, por lo que, en adelante, deberá ser ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro, como se revisó anteriormente.

De vuelta al caso concreto, se observa que las entidades enfrentadas en el presente conflicto de competencias no disputan sobre el alcance de dicha modificación competencial. La controversia entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría Provincial de Neiva surge de la interpretación que debe darse a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1796 de 2016, norma que establece los criterios normativos de entrada en vigencia de dicho texto legal.

[...] la Sala concluye que, en ejercicio del margen de configuración normativa del que es titular, el legislador ha establecido una regla general en virtud de la cual las leyes procesales tienen efectos inmediatos. En consecuencia, sin desconocer el deber incondicional de respetar los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad en materia penal, las leyes procesales han de ser aplicadas de manera que las modificaciones que ellas contienen produzcan efectos instantáneos. Empero, ello no es óbice para que, en virtud de la misma competencia que aquí se refiere, el legislador resuelva variar los criterios temporales de entrada en vigencia de las leyes, como ocurrió con algunos apartes de la Ley 1796 de 2016.

[...]

[A] partir de la entrada en vigencia del artículo 24 de la Ley 1796 de 2016, la autoridad competente para aplicar la ley disciplinaria a los curadores urbanos es la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que, recalca la Sala, no la exime de aplicar los principios del derecho administrativo sancionatorio y constitucional –entre otras disposiciones el artículo 29 del texto superior– en materia del debido

cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro” (se destaca).

proceso de este tipo de actuaciones administrativas, en razón a que se trata de garantías constitucionales que no pueden ser ignoradas³¹.

1.5. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios, en primera y segunda instancia, contra los empleados de la Rama Judicial, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00178-00.

Partes: Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación y Consejo de Estado.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00172-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00096-00; Decisión del 26 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00041-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00026-00; Decisión del 13 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00109-00; Decisión del 24 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00020-00; Decisión del 18 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00064-00; Decisión del 18 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00054-00; Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00035-00; Decisión del 28 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00010-00; Decisión del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00083-00; Decisión del 9 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00161-00; Decisión del 9 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00140-00; Decisión del 29 de marzo de

³¹ Nota del editor: es importante señalar que esta tesis no ha tenido oportunidad de ser revisada por la Sala de Consulta y Servicio Civil, de conformidad con las disposiciones del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021) que entró en vigencia el 29 de marzo de 2022.

2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00190-00; Decisión del 9 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00183-00; Decisión del 9 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00171-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00191-00³²; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00104-00³³; Decisión del 10 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00065-00; Decisión del 6 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00217-00; Decisión del 2 de junio de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00263-00; Decisión del 5 de mayo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00020-00; Decisión del 11 de marzo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00179-00; Decisión del 16 de diciembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00162-00³⁴; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00178-00; Decisión del 20 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00131-00³⁵;

-
- 32 Nota del editor: esta decisión resuelve el conflicto de competencias suscitado entre el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tunja, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y el Tribunal Administrativo de Boyacá, para conocer un recurso de queja interpuesto por una empleada del Juzgado Primero Municipal de Control de Garantías de Tunja a quien se le negó el recurso de apelación contra la calificación de servicios del año 2014. Pese a que el conflicto se originó por una calificación de servicios, en dicha decisión se desarrolló un capítulo sobre la competencia en procesos disciplinarios contra empleados judiciales.
- 33 Nota del editor: resuelve la Sala el conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicha Corporación y la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de determinar cuál es la autoridad competente para adelantar la actuación administrativa disciplinaria contra los miembros del Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Rama Judicial. Si bien el conflicto de competencias no se refiere a un asunto disciplinario contra empleados de la Rama Judicial, sí desarrolla un capítulo relacionado con la competencia disciplinaria de los empleados judiciales.
- 34 Nota del editor: esta decisión resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de determinar el organismo *competente para conocer del recurso de queja* interpuesto contra la providencia proferida por la Sala Plena del Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca, mediante la cual negó por extemporáneo el recurso de apelación presentado contra el auto de archivo de la investigación disciplinaria adelantada contra la señora [...]. En este conflicto se desarrolla un capítulo relacionado con la competencia disciplinaria de empleados judiciales.
- 35 Nota del editor: esta decisión resuelve un conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de determinar la autoridad competente para conocer el recurso de apelación contra la providencia proferida por el Juzgado Sesenta y Siete Civil Municipal de la ciudad de Bogotá, dentro del proceso disciplinario adelantado contra la funcionaria [...], mediante la cual negó decretar las pruebas solicitadas por la disciplinada.

Decisión del 29 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00030-00; Decisión del 9 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00158-00; Decisión del 2 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00118-00; Decisión del 2 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00121-00; Decisión del 18 de septiembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00167-00; Decisión del 25 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00006-00³⁶.

En consecuencia³⁷, resulta claro que los procesos disciplinarios contra los empleados judiciales deben adelantarse dentro de la propia Rama Judicial por el **superior jerárquico**, por disposición del Estatuto de la Administración de Justicia.

[...]

Puntualmente, la Sala ha hecho referencia (i) al superior en los procesos disciplinarios contra empleados judiciales y (ii) a la diferencia entre los superiores funcionales y administrativos en la estructura jerárquica de la Rama Judicial.

(i) El superior en los procesos disciplinarios contra empleados judiciales

Para identificar quien es el superior en los procesos disciplinarios, una herramienta útil es identificar la primera y segunda instancia en estos asuntos [...].

[E]n consideración a la naturaleza del proceso disciplinario y la estructura jerárquica de la Rama Judicial,³⁸ la Sala ha indicado que:

“Dado que el control disciplinario sobre los empleados judiciales es una función netamente administrativa, y que la Rama Judicial cuenta con una estructura

36 Nota del editor: esta decisión resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación y la Procuraduría General de la Nación– Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial para determinar cuál de los dos organismos debe resolver el recurso de queja interpuesto por la señora [...] en su condición de investigada dentro del proceso disciplinario radicado con el n.º [...] que adelanta el doctor [...], Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal.

37 Nota del editor: luego de analizar los artículos 111, 115 y 125 de la Ley 270 de 1996.

38 Nota del editor: luego de analizar los artículos 115 de la Ley 270 de 1996, 2.º de la Ley 734 de 2002, 50 del Decreto 01 de 1984, y 74 de la Ley 1437 de 2011. Para la fecha de la decisión estaba vigente la Ley 734 de 2002. A partir del 29 de marzo de 2022 rige la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

orgánica claramente jerarquizada, el superior inmediato que debe tramitar la segunda instancia en esta clase de procedimientos no podría ser el funcional, sino el administrativo, que por regla general y en virtud de su autonomía, debe encontrarse dentro de la misma Rama [...]” (énfasis añadido).

[...]

En vista de todo lo anterior, la Sala concluyó lo siguiente:

[...]

El análisis de las mismas normas permite inferir, igualmente, que los superiores administrativos o “jerárquicos” de los jueces y magistrados son sus respectivos nominadores, por regla general, pues a estos compete la mayor parte de funciones administrativas y las más importantes en relación con aquellos, si bien en algunos casos y para ciertos fines específicos, la ley señala otros superiores administrativos³⁹.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial, a partir de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021), por hechos ocurridos con anterioridad y con posterioridad a esta fecha?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00233-00.

Partes: Tribunal Administrativo del Quindío y Comisión Nacional de Disciplina Judicial – Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Quindío.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00227-00; Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00178-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00022-00; Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00178-00; Decisión del 9 de febrero de 2022, radicado

39 Cita original n.º 34: Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00096-00(C).

11001-03-06-000-2021-00172-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00096-00; Decisión del 13 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00109-00; Decisión del 18 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00064-00; Decisión del 18 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00054-00; Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00035-00; Decisión del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00083-00; Decisión del 29 de marzo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00190-00; Decisión del 9 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00183-00; Decisión del 9 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00171-00.

[A] interpretar el artículo 115 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con lo dispuesto en las normas citadas del Código Disciplinario Único⁴⁰, la Sala concluyó que el competente para investigar disciplinariamente a los empleados judiciales era su respectivo superior jerárquico o administrativo.

Posteriormente, el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015⁴¹ introdujo una modificación importante en la materia, en tanto dispuso lo siguiente:

Artículo 19. El artículo 257 [257A] de la Constitución Política quedará así:

Artículo 257 [257A]. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial [...] (énfasis añadido).

Ante la derogatoria tácita del citado artículo 115 de la Ley 270 de 1996, en la Sentencia C-373 de 2016, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

[...] las competencias en materia disciplinaria respecto de los empleados judiciales se encontrarán a cargo de las autoridades que las han ejercido hasta el momento y que dicha competencia se mantendrá hasta tanto la Comisión

40 Nota del editor: se refiere a los artículos 2.º y 67 de la Ley 734 de 2002. De conformidad con el artículo 263 (art. trans.) de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021 “A la entrada en vigencia de esta ley (29 de junio de 2021), los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley”.

41 Cita original n.º 37: Acto Legislativo 02 de 2015 (1.º de julio). “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial se encuentren debidamente conformadas. Estas últimas, con fundamento en los principios de legalidad, juez natural e igualdad solo ejercerán las nuevas competencias respecto de los hechos ocurridos con posterioridad a dicha entrada en funcionamiento (se resalta).

[...] para la Corte es claro que **las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial deberán ser examinadas por las autoridades que al momento de su ocurrencia sean las competentes**. Esta conclusión se desprende no solo de que la nueva regulación no contempla una prohibición de que así sea, sino también porque las garantías de legalidad y de juez natural adscritas al derecho al debido proceso (art. 29) y al derecho a la igualdad (art. 13) exigen que tal sea la interpretación del párrafo transitorio del artículo 19.

En efecto, dado que la **Comisión Nacional de Disciplina Judicial así como las Comisiones Seccionales son órganos de naturaleza judicial y quienes han tenido a cargo el control disciplinario de los empleados judiciales, hasta ahora, son órganos que actúan cumpliendo funciones administrativas –superiores jerárquicos y Procuraduría General de la Nación–**, para la Corte debe preferirse aquella interpretación de la Carta que ofrezca suficiente certeza respecto del curso que deberán seguir todas las actuaciones disciplinarias, de una parte, y de las autoridades que se encontrarán a cargo de iniciarlas y terminarlas, de otra. Además, una conclusión contraria privaría a los empleados judiciales de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

A juicio de este Tribunal resulta pertinente la aplicación de la regla de inmodificabilidad de la competencia que, para este caso, supone que **los nuevos órganos solo serán competentes para ejercer la función disciplinaria respecto de los actos ocurridos con posterioridad a su entrada en funcionamiento**” (negritas añadidas).

[...]

Así las cosas, jurisprudencialmente se ha dicho que las faltas disciplinarias cometidas por empleados judiciales, antes del 13 de enero de 2021⁴², son conocidas

42 Cita original n.º 38: en relación con esta regla, la Sala, en Decisión del 14 de junio de 2022, proferida dentro del conflicto de competencias administrativas n.º 11001-03-06-000-2022-00022-00, sostuvo

por el que, para la época de los hechos, ostentara la calidad de superior jerárquico, y las que tuvieron lugar luego esa fecha, por la Comisión de Disciplina Judicial.

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la autoridad competente para investigar a un empleado judicial por una presunta falta disciplinaria por omisión, de ejecución continuada, que inició antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, esto es el 13 de enero de 2021, y culminó después de esa fecha?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00233-00.

Partes: Tribunal Administrativo del Quindío y Comisión Nacional de Disciplina Judicial - Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Quindío.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00178-00.

Según el código, las faltas disciplinarias son de comisión instantánea o de carácter permanente o continuado⁴³ y pueden ser “por acción⁴⁴ u omisión⁴⁵ en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”⁴⁶ (énfasis adicionado).

lo siguiente: “Si los hechos generadores de la falta tuvieron lugar antes del 13 de enero de 2021, el competente para adelantar el proceso disciplinario, hasta su culminación, será el funcionario que, al momento de la realización de la conducta, estuviese ejerciendo como superior jerárquico del empleado judicial. Por el contrario, si los hechos constitutivos de la falta tuvieron lugar con posterioridad al 13 de enero de 2021, será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de sus seccionales, la autoridad competente para investigar al empleado judicial, caso en el cual, en razón de la naturaleza de las decisiones que emiten dichos organismos, el proceso ya no será disciplinario-administrativo sino jurisdiccional-disciplinario”.

43 Cita original n.º 40: Artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 7.º de la Ley 2094 de 2021.

44 Cita original n.º 41: Definición de la Real Academia Española: Resultado de hacer. <https://dle.rae.es/acción>.

45 Cita original n.º 42: Definición de la Real Academia Española: Abstención de hacer o decir, falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. <https://dle.rae.es/omisión>.

46 Cita original n.º 43: Artículo 27 de la Ley 1952 de 2019.

Respecto de la clasificación de las faltas disciplinarias, la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴⁷, ha sostenido que las faltas de ejecución instantánea se agotan “en un sólo momento”. Entre tanto, aquellas de carácter permanente o continuado se presentan cuando “[...] la lesión del bien jurídico protegido por la norma sancionatoria se prolonga en el tiempo”⁴⁸.

[...]

Para clasificar adecuadamente una conducta sancionable a la luz del derecho disciplinario, será necesario identificar si la acción o la omisión que se reprocha se agotó o no en un solo acto. Es así como, en relación con las faltas omisivas, cada día en que se está materializando la falta de cumplimiento de una función, continúa o permanece la lesión por la desatención de la obligación que al servidor público le correspondía ejecutar. Se trata de un estado de consumación que se prolonga en el tiempo y, por ende, se entiende consumado solo hasta cuando cesa la falla.

[...]

La Sala encuentra que, tratándose de una falta disciplinaria omisiva que se prolonga en el tiempo, la competencia la ejercerá la autoridad que, al momento de cesar la falta, tenga a cargo el ejercicio de la acción disciplinaria.

Problema jurídico 4: ¿La naturaleza de las conductas disciplinarias cometidas por un empleado de la Rama Judicial, es decir, si son de carácter jurisdiccional o administrativa, se constituyen en un límite para el ejercicio de la competencia que tiene la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para adelantar un proceso disciplinario?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00227-00.

47 Cita original n.º 44: La clasificación también ha sido adoptada por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos. Al respecto, ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de junio de 2016, radicado 11001-03-25-000-2011-00170-00 (0583-11).

48 Cita original n.º 45: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 7 de octubre de 2010, radicado 25000-23-25-000-2004-05678-02 (2137-09).

Partes: Oficina de Control Disciplinario del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Ahora bien, analizados los argumentos esbozados por las partes en conflicto, la Sala observa que el desacuerdo surge de una diferencia interpretativa sobre el art. 257A de la Constitución Política y, puntualmente, en torno al alcance de la competencia que tiene la Comisión de Disciplina Judicial para investigar a funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

[...]

Sobre el particular, la Sala de Consulta precisó en cuanto a la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que⁴⁹ “[...] **será el único órgano con competencia jurisdiccional disciplinaria sobre los servidores públicos de la rama judicial** (excepto aquellos que gocen de fuero especial) y los abogados en ejercicio [...]” (énfasis añadido).

Como se puede observar, el único límite de competencia aplicable es el del factor subjetivo⁵⁰, es decir, aquel que se define por la calidad del sujeto disciplinable, en virtud del cual se excluye del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a los funcionarios o empleados de la Rama Judicial a los que la Constitución hubiere reconocido fuero especial. De este modo, la visión que se incorpora concibe el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria en sentido amplio, y por ello, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales son competentes para investigar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sin tener en consideración restricciones adicionales a la arriba descrita.

[...]

49 Cita original n.º 17: Concepto 2440 del 21 de octubre de 2019.

50 Cita original n.º 18: “ARTÍCULO 92. **Competencia por la calidad del sujeto disciplinable.** Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores”.

En consecuencia [...] la atribución de competencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales, no implica distinción del carácter jurisdiccional o administrativo de las conductas objeto de juzgamiento disciplinario. De manera que, la Comisión ejerce el poder disciplinario tanto sobre funcionarios como empleados siempre que laboren en las entidades de la Rama Judicial.

Problema jurídico 5: ¿Cuál es la autoridad competente para continuar investigando disciplinariamente a un empleado judicial que, en el curso de la investigación, y antes de haber entrado en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pasó a tener la calidad de funcionario judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00022-00.

Partes: Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Bogotá y Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá (hoy, Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Del recuento normativo expuesto por la Sala⁵¹ se evidencia que, en ninguna de las disposiciones mencionadas, el Constituyente o el Legislador hicieron distinción alguna por el hecho de que el servidor público que hubiera cometido presuntamente la falta disciplinaria ya no esté vinculado a la entidad, se hubiese desvinculado del cargo durante el trámite del proceso, o se encuentre desempeñando un cargo diferente al que ocupaba, como ocurre en el asunto que nos convoca.

Sin embargo, sobre este punto, la Sala ha dicho que “[...] el hecho de que la persona investigada se encuentre retirada del servicio público, cambie de cargo (siempre que la nueva posición no esté amparada por algún tipo de fuero constitucional o legal), o se desvincule durante la actuación, no altera la competencia para tramitar

51 Nota del editor: se refiere a los artículos, 112, 114 y 115 de la Ley 270 de 1996, 4.º de la Ley 734 de 2002 y 257A de la Constitución Política. En cuanto a la norma disciplinaria, el artículo 263 (art. trans.) de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021 señala: “A la entrada en vigencia de esta ley (29 de junio de 2021), los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley”.

y decidir el proceso, en primera o en segunda instancia, pues no es una circunstancia que la ley haya tenido en cuenta dentro del factor personal o subjetivo⁵² (énfasis añadido).

[...]

Por lo anterior, en aplicación de los principios rectores de la administración de justicia y del derecho disciplinario, en especial, los del juez natural, el debido proceso y la *perpetuatio jurisdictionis*, la Sala considera que, en aquellos casos en los que, en el curso de un proceso disciplinario, un empleado judicial pase a tener la calidad de funcionario judicial no aforado (por ejemplo, juez de la República), la competencia para adelantar la investigación la determina la fecha de ocurrencia de los hechos.

En ese sentido, si los hechos ocurrieron con anterioridad al 13 de enero de 2021, será el superior jerárquico del empleado el competente, aunque este haya pasado a ser funcionario judicial. Por el contrario, si la presunta falta tuvo lugar después de la citada fecha, será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (o la seccional que corresponda), en ejercicio de su función jurisdiccional disciplinaria, la competente para adelantar el proceso disciplinario, sin distinción que sea empleado o funcionario judicial.

Problema jurídico 6: ¿El poder preferente decretado por el Procurador General de la Nación, en materia disciplinaria, es de obligatorio acatamiento respecto de los procesos disciplinarios adelantados contra los empleados de la Rama Judicial, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial?⁵³.

52 Cita original n.º 43: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00081-00.

53 Nota del editor: con la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (enero 13 de 2021), a partir de la cual esta Entidad adquirió la competencia para adelantar los procesos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial por hechos ocurridos con posterioridad a dicha fecha, el control preferente ejercido por la Procuraduría General de la Nación se vio afectado, en la medida en que la competencia disciplinaria pasó de ser administrativa a jurisdiccional. Así lo señaló la Corte Constitucional, en Sentencia C-120 de 2021: “[...] el Acto Legislativo 02 de 2015, no sólo amplía los sujetos disciplinables al incluir a los *empleados judiciales* sino que la competencia atribuida a la actual Comisión Nacional de Disciplina Judicial —que sustituyó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura—, hace referencia en sentido amplio al ejercicio de la función *jurisdiccional disciplinaria* sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial. [...] Esta decisión es de gran importancia porque cambia sustancialmente el anterior régimen y, con excepción de quienes gozan de fuero constitucional especial en materia disciplinaria, en adelante todo empleado de la Rama Judicial

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00041-00.

Partes: Procuraduría Provincial de Facatativá y Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Facatativá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00026-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00104-00.

De estas normas⁵⁴ se concluye que la Procuraduría General de la Nación puede hacer uso del poder preferente en materia disciplinaria en cualquier etapa del proceso –indagación preliminar, investigación– iniciado por el órgano de control disciplinario interno, siempre que no se haya finalizado dicho proceso y se cuente con la decisión de ejercer el control preferente.

[...]

Por lo tanto, ante la decisión de la Procuraduría General de la Nación de ejercer el control preferente, el órgano de control interno disciplinario perderá su competencia y enviará el expediente a la Procuraduría para su conocimiento.

[...]

La Sala recuerda que la intervención de la Procuraduría General de la Nación en relación con los procesos disciplinarios de los empleados de la Rama Judicial es excepcional y sólo está prevista para los casos en que el Procurador General de la Nación ejerce la competencia preferente que le otorga la Constitución Política,

y todo empleado de la Fiscalía General de la Nación, así como de sus instituciones adscritas o vinculadas, será investigado disciplinariamente por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a diferencia de lo que ocurría hasta la fecha. **Una de las consecuencias relevantes tiene que ver con privar a la Procuraduría General de la Nación de ejercer su poder preferente sobre los empleados de la rama judicial, en la medida en que la competencia disciplinaria sobre estos ha pasado de ser administrativa a jurisdiccional**” (negrita fuera del texto original).

54 Nota del editor: se refiere a los artículos 3.º y 69 de la Ley 734 de 2002 y a la Resolución 456 del 14 de septiembre de 2017 proferida por la PGN. Es de anotar que para la fecha de la decisión estaba vigente la Ley 734 de 2002. A partir del 29 de marzo de 2022 rige la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

hipótesis en la cual simplemente desplaza al superior jerárquico, tal como lo dispone expresamente el artículo 115 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Problema jurídico 7: ¿Una vez ejercido el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, para asumir el conocimiento de un proceso disciplinario, incluido aquel que se adelanta contra un empleado judicial, la competencia debe mantenerse hasta la segunda instancia?⁵⁵.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de diciembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00075-00.

Partes: Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

55 Nota del editor: con la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (enero 13 de 2021), a partir de la cual esta Entidad adquirió la competencia para adelantar los procesos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial por hechos ocurridos con posterioridad a dicha fecha, el control preferente ejercido por la Procuraduría General de la Nación se vio afectado, en la medida en que la competencia disciplinaria pasó de ser administrativa a jurisdiccional. Así lo señaló la Corte Constitucional, en Sentencia C-120 de 2021: “[...] el Acto Legislativo 02 de 2015, no sólo amplía los sujetos disciplinables al incluir a los *empleados judiciales* sino que **la competencia atribuida a la actual Comisión Nacional de Disciplina Judicial**—que sustituyó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura—, **hace referencia en sentido amplio al ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria** sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial. [...] Esta decisión es de gran importancia porque cambia sustancialmente el anterior régimen y, con excepción de quienes gozan de fuero constitucional especial en materia disciplinaria, en adelante todo empleado de la Rama Judicial y todo empleado de la Fiscalía General de la Nación, así como de sus instituciones adscritas o vinculadas, será investigado disciplinariamente por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a diferencia de lo que ocurría hasta la fecha. **Una de las consecuencias relevantes tiene que ver con privar a la Procuraduría General de la Nación de ejercer su poder preferente sobre los empleados de la rama judicial, en la medida en que la competencia disciplinaria sobre estos ha pasado de ser administrativa a jurisdiccional**” (negrita fuera del texto original).

En relación con el ejercicio del poder preferente, la Procuraduría General de la Nación profirió las resoluciones No. 346 del 3 de octubre de 2002⁵⁶ y 539 del 30 de octubre de 2013⁵⁷, entre otras.

La primera de tales resoluciones señala en lo que respecta esta consulta, lo siguiente:

Artículo Quinto. El ejercicio del poder preferente se someterá a las siguientes reglas de imperioso cumplimiento:

a) La facultad para tramitar de oficio o por solicitud el ejercicio del poder preferente la tiene el funcionario competente de primera o segunda instancia según el momento procesal en que se encuentre el trámite ante el órgano de Control Interno.

b) Deberá hacerse de forma integral, es decir, asumiéndolo contra todos los implicados y por todas las faltas conexas, respetando la competencia por tal factor.

c) Cuando se aprehenda el conocimiento de un proceso por virtud del procedimiento descrito en el artículo tercero de esta resolución, la Procuraduría General de la Nación llevará hasta su culminación el trámite procesal de primera y segunda instancia.

d) No se podrá solicitar el expediente a los órganos de control interno sino hasta que se haya tomado la decisión de ejercer el poder preferente.

e) Ni la solicitud de ejercicio del poder preferente ni el trámite descrito en el artículo tercero de esta resolución paralizarán la competencia del órgano de Control interno.

f) Si el proceso se encontrare para fallo, desde el momento de la solicitud o cuando se determine proceder de oficio, podrá solicitarse temporalmente el expediente para evitar el agotamiento de la actividad procesal antes de que se tenga una decisión definitiva sobre el ejercicio del poder preferente (resalta la Sala).

De lo anterior se concluye sin mayor dificultad que cuando la Procuraduría General de la Nación asume el conocimiento de un asunto en virtud del ejercicio del poder

56 Cita original n.º 4: “Por medio de la cual se regulan las competencias y trámites para el ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación y de su intervención como sujeto procesal en los procesos disciplinarios.

57 Cita original n.º 5: “Por medio de la cual se modifica la Resolución 077 de 2012 que modificó la Resolución 017 de 2000 (Por la cual se modifica el artículo 19, inciso 10º de la Resolución 017 del 4 de marzo de 2000, sobre la competencia de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial)”.

preferente que le otorgan la Constitución y la Ley debe darle el trámite que corresponda hasta su terminación, inclusive hasta la resolución de la segunda instancia.

Problema jurídico 8: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver los impedimentos o las recusaciones que se presenten dentro de los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00178-00.

Partes: Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación y Consejo de Estado.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00083-00; Decisión del 29 de marzo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00190-00; Decisión del 10 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00065-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00068-00; Decisión del 29 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00111-00; Decisión del 13 de agosto de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-000207-00.

En materia disciplinaria, la competencia para resolver los impedimentos y recusación se encuentra prevista en el artículo 87 de la Ley 734 de 2002⁵⁸. Esta disposición resulta aplicable a los procesos disciplinarios contra los empleados judiciales pues, como se indicó previamente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia permite una lectura armónica y sistemática con la ley especial en materia disciplinaria⁵⁹. Puntualmente, esta determina que:

Artículo 87. PROCEDIMIENTO EN CASO DE IMPEDIMENTO O DE RECUSACIÓN. En caso de impedimento el servidor público enviará, inmediatamente, la actuación disciplinaria al superior, quien decidirá de plano dentro de los tres días

58 Nota del editor: para la fecha de la decisión estaba vigente la Ley 734 de 2002. A partir del 29 de marzo de 2022 rige la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

59 Cita original n.º 37: Al respecto se puede consultar, entre muchas otras, la Decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00083-00(C).

siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quien corresponde el conocimiento de las diligencias.

Cuando se trate de recusación, el servidor público manifestará si acepta o no la causal, dentro de los dos días siguientes a la fecha de su formulación, vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida (negrillas de la Sala).

Según esta disposición, la recusación, instrumento en el cual se concentra este pronunciamiento, debe ser resuelta por el *superior*, después de que el servidor público manifiesta si la acepta o no⁶⁰. La norma no es dictada en el marco exclusivo de los procesos adelantados contra empleados judiciales, por ende, es comprensible que no precise si se trata del superior administrativo o funcional del empleado judicial.

Sin embargo, las consideraciones integradas en los capítulos precedentes permiten comprender que, en principio, es el superior administrativo quien debe resolverla, en razón a la naturaleza misma del proceso disciplinario.

[...]

Ahora bien, la Sala, bajo una interpretación armónica del marco jurídico, en decisiones de fondo y proferidas con posterioridad al pronunciamiento de la Corte,⁶¹ ha señalado que la recusación debe ser resuelta por el superior administrativo que coincide con quien conoce la segunda instancia en el proceso disciplinario: El superior del superior.

[...]

Así las cosas, del marco legal, el desarrollo jurisprudencial, las decisiones de la Sala mencionadas en este capítulo⁶², así como las mencionadas en los anteriores, permiten concluir que es el superior jerárquico de quien esté tramitando el

60 Cita original n.º 38: Las causales de recusación se encuentran previstas en el artículo 86 de la Ley 734 de 2002.

61 Nota del editor: se refiere a la Sentencia C-532 de 2015.

62 Nota del editor: en el mencionado capítulo se citaron las siguientes decisiones: Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2016-00083-00(C) del 20 de febrero de 2017; Tribunal Administrativo de Norte de Santander, radicado 11001-03-06-000-2014-00075-00 del 4 de diciembre de 2014; Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2017.

proceso disciplinario perteneciente a la Rama Judicial, el competente para resolver la recusación, más no un agente externo como sería la Procuraduría General de la Nación, quien solo puede ejercer sus competencias en los procesos disciplinarios excepcionalmente, en ejercicio del poder preferente.

1.6. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS POR ACOSO LABORAL

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial en el marco de una queja por acoso laboral, antes de la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00137-00.

Partes: Procuraduría Provincial de Pasto (Nariño) y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pasto (Nariño).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[L]as sanciones establecidas en el artículo 10.º de la misma ley⁶³, así como la competencia y el procedimiento para su imposición, varían dependiendo de si la víctima y el acosador son particulares o servidores públicos.

En efecto, el artículo 12 de la Ley 1010 dispone lo siguiente:

Artículo 12. Competencia. Corresponde a los jueces de trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 10.º de la presente Ley, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares.

Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley (subrayas añadidas).

63 Nota del editor: se refiere a la Ley 1010 de 2006.

Como se aprecia, el único criterio diferenciador que establece la ley para determinar la competencia de la autoridad que deba investigar los hechos presuntamente constitutivos de acoso laboral y aplicar las sanciones correspondientes, es el carácter de particular o de servidor público que tenga la víctima al momento de sufrir el acoso.

Cuando la víctima es un particular, la autoridad competente es un juez laboral, quien debe aplicar el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Ley 1010 y, en su defecto, lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo.

Por el contrario, cuando la víctima es un servidor público, el competente es el Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la Nación o las personerías municipales o distritales, según el caso⁶⁴, y si se trata de funcionarios judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) o la misma sala de los consejos seccionales de la judicatura. En tales eventos, el procedimiento que debe seguirse es el contenido en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)⁶⁵.

[...]

En ese orden de ideas⁶⁶, si la conducta de acoso laboral no se logra superar dentro de la instancia administrativa inicial (preventiva y correctiva) y se hace necesario iniciar una actuación disciplinaria, la Sala considera que se debe establecer si la presunta víctima y sus presuntos acosadores son servidores públicos y si son funcionarios o empleados judiciales, para así determinar qué autoridad debe iniciar o conocer del proceso disciplinario por acoso laboral.

Lo anterior, debido a que si la víctima y los presuntos agresores son funcionarios judiciales la competencia será de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, pero si son empleados judiciales la competencia será del Ministerio Público, conforme a las competencias de ley, como se revisará más adelante.

64 Cita original n.º 23: Tal como lo establece el artículo 118 de la Constitución Política y lo aclaró la Procuraduría General de la Nación en la Circular n.º 42 del 2 de agosto de 2007 y en el concepto PAD C-152-07 del 8 de agosto del mismo año, suscrito por la procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

65 Nota del editor: para la fecha de la Decisión estaba vigente la Ley 734 de 2002. A partir del 29 de marzo de 2022 rige la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

66 Nota del editor: luego de transcribir apartes de la Decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados de la Rama Judicial en el marco de una queja por acoso laboral, encontrándose en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pero por hechos ocurridos antes de esta situación fáctica?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 2 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00026-00.

Partes: Juzgado Penal del Circuito de Villeta (Cundinamarca), Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Cundinamarca y Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00031-00.

Como se aprecia, el único criterio diferenciador que establece la ley⁶⁷ para determinar la competencia de la autoridad que deba investigar los hechos presuntamente constitutivos de acoso laboral y aplicar las sanciones correspondientes, es el carácter de particular o de servidor público que tenga la víctima al momento de sufrir el acoso. Cuando la víctima es un particular, la autoridad competente es un juez laboral, quien debe aplicar el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Ley 1010 y, en su defecto, lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo.

Ahora bien, cuando la víctima del presunto acoso laboral es un servidor público, el competente es el Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la Nación o las personerías municipales o distritales, según el caso⁶⁸, y, el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria), hoy Comisión Nacional o Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, en tales eventos, el procedimiento que debe seguirse es el contenido en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

[...]

67 Nota del editor: se refiere al artículo 12 de la Ley 1010 de 2006.

68 Cita original n.º 32: Tal como lo establece el artículo 118 de la Constitución Política y lo aclaró la Procuraduría General de la Nación en la Circular n.º 42 del 2 de agosto de 2007 y en el concepto PAD C-152-07 del 8 de agosto del mismo año, suscrito por la procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

Ahora bien, antes de la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, era necesario establecer quienes eran funcionarios y quienes empleados judiciales, pues dependiendo de ello, la competencia disciplinaria variaba entre la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o el superior jerárquico; sin embargo, con la entrada en ejercicio de la Comisión el 13 de enero de 2021⁶⁹ y con la potestad disciplinaria establecida en el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, la competencia radica, hoy en día, en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales sin distinción de la calidad del servidor, basta que éste sea de la Rama Judicial.

Así las cosas, tratándose de hechos acontecidos antes del 13 de enero de 2021, se debe seguir determinando la calidad de los servidores públicos de la Rama Judicial.

[...]

En síntesis, la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales, opera sobre los hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, el 13 de enero de 2021, de manera que, las actuaciones disciplinarias respecto de conductas de los empleados judiciales anteriores a la referida fecha deben continuar en conocimiento de las autoridades hasta entonces competentes.

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios para la atribución de la competencia para adelantar investigaciones disciplinarias por acoso laboral?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 2 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00026-00.

Partes: Juzgado Penal del Circuito de Villeta (Cundinamarca), Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Cundinamarca y Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00031-00; Decisión del 21

69 Cita original n.º 36: la entrada en funcionamiento de la Comisión de Disciplina Judicial fue definida mediante la Sentencia C-373-16, mediante la cual se determinó que la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial opera sobre los hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, el 13 de enero de 2021, de manera que, las actuaciones disciplinarias respecto de conductas de los empleados y funcionarios judiciales anteriores a la referida fecha deben continuar en conocimiento de las autoridades hasta entonces competentes.

de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00081-00; Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00137-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00227-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00.

[E] artículo 12 de la Ley 1010⁷⁰ dispone lo siguiente:

Artículo 12. Competencia. Corresponde a los jueces de trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 10.º de la presente Ley, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares.

Quando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley (subrayas añadidas).

Como se aprecia, el único criterio diferenciador que establece la ley para determinar la competencia de la autoridad que deba investigar los hechos presuntamente constitutivos de acoso laboral y aplicar las sanciones correspondientes, es el carácter de particular o de servidor público que tenga la víctima al momento de sufrir el acoso. Cuando la víctima es un particular, la autoridad competente es un juez laboral, quien debe aplicar el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Ley 1010 y, en su defecto, lo dispuesto en el Código Procesal del Trabajo.

Ahora bien, cuando la víctima del presunto acoso laboral es un servidor público, el competente es el Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la Nación o las personerías municipales o distritales, según el caso⁷¹, y, el Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria), hoy Comisión Nacional o Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, en tales eventos, el procedimiento que debe seguirse es el contenido en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

[...]

70 Nota del editor: se refiere a la Ley 1010 de 2006.

71 Cita original n.º 32: tal como lo establece el artículo 118 de la Constitución Política y lo aclaró la Procuraduría General de la Nación en la Circular n.º 42 del 2 de agosto de 2007 y en el concepto PAD C-152-07 del 8 de agosto del mismo año, suscrito por la Procuradora Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

En ese orden de ideas⁷², si la conducta de acoso laboral no se logra superar dentro de la instancia administrativa inicial (preventiva y correctiva) y se hace necesario iniciar una actuación disciplinaria, la Sala considera que se debe establecer, si la presunta víctima y sus presuntos acosadores son servidores públicos y si son funcionarios o empleados judiciales, para así determinar qué autoridad debe iniciar o conocer del proceso disciplinario por acoso laboral⁷³.

Lo anterior, debido a que si la víctima y los presuntos agresores son funcionarios judiciales la competencia será de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, hoy Comisión Nacional o Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, pero si son empleados judiciales la competencia será del Ministerio Público, conforme a las competencias de ley, como se revisará más adelante.

[...]

Ahora bien, antes de la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, era necesario establecer quienes eran funcionarios y quienes empleados judiciales, pues dependiendo de ello, la competencia disciplinaria variaba entre la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o el superior jerárquico; sin embargo, con la entrada en ejercicio de la Comisión el 13 de enero de 2021⁷⁴ y con la potestad disciplinaria establecida en el artículo 2º de la Ley 1952 de 2019, la competencia radica, hoy en día, en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales sin distinción de la calidad del servidor, basta que éste sea de la Rama Judicial.

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario que se adelanta contra un servidor público de una Entidad diferente a la Rama Judicial, que, a su vez, formuló denuncia por acoso laboral?

72 Nota del editor: luego de transcribir un aparte de la Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00 de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

73 Nota del editor: no obstante, con la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ya no es necesario diferenciar entre funcionarios y empleados judiciales, pues dicha Entidad ya tiene la competencia para adelantar las investigaciones disciplinarias de todos los servidores judiciales, sin distinción alguna.

74 Cita original n.º 36: la entrada en funcionamiento de la Comisión de Disciplina Judicial fue definida mediante Sentencia C-373-16, la cual determinó que la competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial opera sobre los hechos posteriores a su entrada en funcionamiento, esto es, el 13 de enero de 2021, de manera que, las actuaciones disciplinarias respecto de conductas de los empleados y funcionarios judiciales anteriores a la referida fecha deben continuar en conocimiento de las autoridades hasta entonces competentes.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de diciembre de 2011, radicado 11001-03-06-000-2011-00071-00.

Partes: Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Procuraduría Primera Distrital – Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

La Ley 1010 de 2006 “*Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo*” establece diversos mecanismos para proteger a los trabajadores que puedan ser acosados laboralmente, en cualquiera de sus modalidades, vale decir, maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento, inequidad o desprotección laboral (artículo 2 *Ibidem*)⁷⁵.

Para tal efecto establece que la investigación de las faltas disciplinarias derivadas de una conducta de acoso laboral le corresponde ejercerla directamente al Ministerio Público. Así, contempla el artículo 12 de la ley:

“Artículo 12. Competencia. Corresponde a los jueces de trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 10.º de la presente Ley, cuando las víctimas del acoso sean trabajadores o empleados particulares.

Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley”.

75 Cita original n.º 8: ver entre otras, sentencia T-238 del 4 de marzo de 2008, M. P.: Mauricio González Cuervo: “... *El objetivo de la ley descrita, fue precisamente el crear herramientas para proteger a las personas del ultraje en el marco de las relaciones de trabajo, a través de medidas de diversa índole –entre preventivas y sancionatorias–, con el propósito de evitar, corregir y castigar el acoso laboral, que según lo reconoció la ley, puede presentarse bajo la modalidad de maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento laboral, desprotección o inequidad laboral (Art. 2.º Ley 1010 de 2006). [...] 5.5.3. Por último, las sanciones en materia de acoso laboral, son competencia de los jueces laborales, en el caso de los empleadores y trabajadores particulares. Si se trata de servidores públicos, la competencia para conocer de la falta disciplinaria, le corresponde al Ministerio Público o a las Salas Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura (Art. 12 Ley 1010 de 2006)...*” (resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, para evitar cualquier acto de represalia contra quien formule la denuncia, establece, entre otros aspectos, que las investigaciones disciplinarias en su contra **también corresponden** al Ministerio Público y no a la entidad pública a la que aquél se encuentra vinculado:

“Artículo 11. GARANTÍAS CONTRA ACTITUDES RETALIATORIAS. A fin de evitar actos de represalia contra quienes han formulado peticiones, quejas y denuncias de acoso laboral o sirvan de testigos en tales procedimientos, establézcanse las siguientes garantías:

1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente Ley, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento.

2. La formulación de denuncia de acoso laboral en una dependencia estatal, podrá provocar el ejercicio del poder preferente a favor del Ministerio Público. En tal caso, la competencia disciplinaria contra el denunciante sólo podrá ser ejercida por dicho órgano de control mientras se decida la acción laboral en la que se discuta tal situación. Esta garantía no operará cuando el denunciado sea un funcionario de la Rama Judicial.

3. Las demás que le otorguen la Constitución, la ley y las convenciones colectivas de trabajo y los pactos colectivos...” (resaltado fuera de texto)

En ese caso se genera entonces un efecto sobre la facultad general de las entidades para investigar a sus funcionarios, en el sentido de que en caso de presentarse una investigación disciplinaria por acoso laboral, debe ser también el Ministerio Público el que investigue al denunciante de dicho acoso.

I.7. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA FUNCIONARIOS DE LAS SUPERINTENDENCIAS

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la entidad competente para conocer de las investigaciones para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores de las Superintendencias que cumplen funciones jurisdiccionales, desde la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 28 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00104-00.

Partes: Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Valle del Cauca, y Superintendencia de Sociedades (Oficina de Control Disciplinario Interno).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00024-00; Decisión del 18 de junio de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00063-00; Decisión del 16 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00200-00.

La Sala ha señalado⁷⁶ que, mediante la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 2 de 2015⁷⁷, se suprimió el Consejo Superior de la Judicatura y se reemplazó por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama.⁷⁸ Además, y como consecuencia de la adopción de un nuevo modelo de disciplina de la Rama Judicial, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial⁷⁹.

[...]

Sobre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el artículo 257A de la Carta Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, dispone:

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial [...] (se subraya).

[...] Dicha norma, adicionalmente, le asignó al nuevo órgano la función jurisdiccional disciplinaria respecto de los empleados de la rama judicial (que antes eran

76 Cita original n.º 25: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2440 del 21 de octubre de 2020.

77 Cita original n.º 26: Artículos 15, 16, 17 y 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

78 Nota del editor: mediante la Sentencia C-285-16 la Corte Constitucional declaró inexecutable el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, y reconfiguró el Consejo Superior de la Judicatura y sus funciones.

79 Nota del editor: mediante la Sentencia C-373-16, la Corte Constitucional declaró executable el artículo 19 del AL 02/15, el cual quedó incorporado como artículo 257A de la Constitución Política, que hace referencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

disciplinables por sus respectivos superiores jerárquicos, conforme al artículo 115 de la Ley 270 de 1996).

Así, por mandato del acto legislativo en mención, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial tiene a su cargo el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto de los **funcionarios y empleados de la Rama Judicial** [...].

[...]

Es pertinente aclarar que, si bien el artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dispone que, “[m]ediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y **aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional**” (se resalta), las entidades y los servidores públicos administrativos que cumplen, excepcionalmente, funciones judiciales, no se encuentran incluidos dentro del supuesto de la norma citada.

[...]

El control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles:

(i) el control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y

(ii) el control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General⁸⁰.

[...]

[C]on la expedición del Código Disciplinario Único que actualmente rige (Ley 734 de 2002), se avanzó en el diseño del control disciplinario interno⁸¹.

80 Cita original n.º 36: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. 110010306000201700200 00).

81 Nota del editor: la Ley 734 de 2002 era la vigente para el momento de resolución del conflicto de competencias administrativas. Hoy esta ley se encuentra derogada por la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

Conforme a lo establecido por el artículo 2.º de dicha ley, 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 respectivas entidades, órganos o dependencias.

En la misma línea, el artículo 76 del citado cuerpo normativo [...].

En consecuencia, actualmente⁸², “las unidades u oficinas de control disciplinario interno no tienen, en principio, limitación o impedimento alguno para investigar y declarar responsables disciplinariamente (o para exonerar, según el caso) a cualquier servidor público de la rama, órgano, organismo o entidad de la cual formen parte, excepto en relación con los funcionarios que gozan de un fuero especial, conforme a la Constitución Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria haya sido asignada por la ley de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación, a las personerías, al Consejo Superior de la Judicatura o a los respectivos consejos seccionales [hoy en día, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales]”⁸³.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para disciplinar a los servidores de las superintendencias con funciones jurisdiccionales, desde la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00260-00.

Partes: Superintendencia de Industria y Comercio y Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00237-00; Decisión

82 Nota del editor: cuando la norma señala “actualmente” se refiere a un momento anterior a la expedición del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021), el cual entró a regir el 29 de marzo de 2022.

83 Cita original n.º 39, *ibidem* Nota del editor: este *ibidem* se refiere a la Decisión del Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, del 16 de mayo de 2019 (rad. 11001-03-06-000-2017-00200-00).

del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00254-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00069-00.

Sobre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial⁸⁴, el artículo 257A de la Carta Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, dispone, en lo pertinente:

“Artículo 257A. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria **sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial**”.

[...] (se resalta).

[...]

En consecuencia, en la actualidad y desde que empezó a operar la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021) tiene la competencia exclusiva y excluyente para investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y a los abogados en ejercicio de su profesión.

[...] [Sin embargo,] el inciso quinto (*sic*)⁸⁵ del artículo 2.º de la Ley 1952 de 2019 establece lo siguiente:

[...] **A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente** (se resalta).

Por su parte, el artículo 239 de la mencionada ley pretendió regular el alcance de la función jurisdiccional disciplinaria, de la siguiente forma:

[...]. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario

84 Nota del editor: mediante el Acto Legislativo 02 de 2015 se suprimió de manera tácita la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y en su lugar se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con lo cual además se adoptó un nuevo modelo de disciplina en la Rama Judicial.

85 Nota del editor: de acuerdo con el texto de la norma se trata del inciso sexto del artículo 2.º.

contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley, y **demás autoridades que administran justicia de manera excepcional, temporal o permanente**, excepto quienes tengan fuero especial.

[...]

[...] Así las cosas, se concluye que el artículo 257A de la Constitución Política únicamente otorgó competencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus comisiones seccionales para la investigación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como a los abogados en el ejercicio de sus profesión; mientras que la Ley 1952 de 2019 (Nuevo Código General Disciplinario) buscó ampliar la competencia de las mencionadas comisiones para la investigación y sanción de personas que de manera excepcional u ocasional ejercen funciones jurisdiccionales.

[...]

No obstante, se observa que las nuevas competencias disciplinarias asignadas por los artículos 2.º y 239 de la Ley 1952 de 2019 a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales de disciplina judicial, frente a las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales de forma excepcional, ya sea de manera permanente o transitoria, resultan incompatibles con lo dispuesto en el artículo 257A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo de 2015⁸⁶.

[...]

Como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige⁸⁷, el control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles:

- (i) El control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y
- (ii) El control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario

86 Nota del editor: se da aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 4.º de la Constitución Política.

87 Cita original n.º 15: Constitución Política. Artículos 209 (Control Interno) y 277 (Procuraduría General de la Nación).

preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General⁸⁸.

En lo atinente al control disciplinario interno, el inciso cuarto (sic) del artículo 2° de la Ley 1952 de 2019 señala que 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 en contra de los servidores públicos de sus dependencias⁸⁹:

[...]

En concordancia con lo anterior, el artículo 93 de la referida ley [...].

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, al regular la competencia en razón del sujeto disciplinable, establece que la competencia para adelantar un proceso disciplinario en contra de un servidor público se encuentra en principio a cargo de las oficinas de control interno disciplinario de las entidades a las que los disciplinables pertenecen o, en su defecto a los nominadores de estos. Lo anterior, sin perjuicio del poder preferente que ostentan las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación.

[...]

Así las cosas, en atención al mencionado criterio orgánico, la competencia para adelantar la investigación y juzgamiento de aquellos funcionarios que pertenezca a entidades públicas a las que de manera excepcional se les ha atribuido funciones jurisdiccionales recae en la propia entidad, independientemente de que se trate de aquellos funcionarios por intermedio de los cuales se ejerzan las funciones jurisdiccionales.

(Nota: con aclaración de voto).

Problema jurídico 3: ¿Es viable aplicar el Decreto 2462 de 2013 para definir la distribución de competencias para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores de las Superintendencias, entre la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia Nacional de Salud antes

88 Cita original n.º 16: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. 110010306000201700200 00).

89 Nota del editor: de acuerdo con el contenido de la norma, se trata del inciso quinto.

de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00067-00.

Partes: Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud y la Procuraduría segunda delegada para la vigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00009-00; Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00055-00; Decisión de 8 de junio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00011-00.

De conformidad con el Decreto 2462 de noviembre de 2013, actualmente⁹⁰ la naturaleza de la Superintendencia Nacional de Salud, es ser “[...] cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”⁹¹, y su estructura quedó establecida en el artículo 5.º de la citada norma, de la siguiente forma:

“Artículo 5.º. Estructura. La Superintendencia Nacional Salud tendrá para el desarrollo de sus funciones la siguiente estructura:

1. Despacho del superintendente⁹².

1.1. Oficina Asesora Jurídica.

1.2. Oficina Asesora de Planeación.

90 Nota del editor: cuando la Decisión citada señala “actualmente” se refiere a un momento anterior a la expedición del Decreto 1080 de 2021, que modificó la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y derogó el Decreto 2462 de 2013 al que allí se hace alusión.

91 Cita original n.º 25: Artículo 1.º del Decreto 2462 de 2013.

92 Nota del editor: de acuerdo con el numeral 9.5 del artículo 5.º del Decreto 1080 de 2021, la oficina de control disciplinario interno ya no hace parte del despacho del Superintendente; ahora hace parte de Secretaría General.

1.3. *Oficina de Control Interno.*

1.4. *Oficina de Tecnologías de la Información.*

1.5. *Oficina Asesora de Comunicaciones Estratégicas e Imagen Institucional.*

1.6. *Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis de Riesgo.*

1.7. Oficina de Control Disciplinario Interno [...]

De la revisión de la estructura jerárquica de la entidad, se evidencia que la Oficina de Control Disciplinario Interno depende directamente del despacho del Superintendente Nacional de Salud y el Jefe de la Oficina Jurídica y los Superintendentes Delegados tienen categoría Directiva, en el mismo nivel del Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno.

Ahora bien, el Decreto 2463 de 2013 “*Por medio del cual se modifica la Planta de Personal de la Superintendencia Nacional de Salud*”, definió en el artículo segundo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2489 de 2006, que el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario hacía parte del nivel directivo, así como los Superintendentes Delegados y el Jefe de la Oficina Jurídica, de manera que, en principio, como aquel tiene una posición en la estructura jerárquica de la entidad igual a las de los últimos, en principio, sería viable concluir que podría tener la competencia para conocer y fallar en los procesos disciplinarios que se adelanten en su contra.

No obstante, el Decreto 2462 de 2013 en su artículo 14 establece concretamente las funciones de la Oficina de Control Interno Disciplinario⁹³ de la siguiente forma:

“Artículo 14. Funciones de la Oficina de Control Disciplinario Interno. Son funciones de la Oficina de Control Disciplinario Interno, las siguientes:

[...] 2. *Adelantar y resolver en primera instancia todos los procesos disciplinarios respecto de aquellas conductas en que incurran los servidores en el ejercicio de sus funciones y exfuncionarios, que afecten la correcta prestación del servicio y el cumplimiento de los fines y funciones, a excepción del Superintendente Nacional de Salud, Superintendentes Delegados, Jefes de Oficina y Secretario General,*

93 Nota del editor: en el nuevo Decreto 1080 de 2021 las funciones de la oficina de Control Disciplinario Interno están establecidas en su artículo 42. Sin embargo, el citado numeral 2 del antiguo artículo 14 se replica en su literalidad en el Decreto actual.

quienes por disposición legal serán adelantados por la Procuraduría General de la Nación. [...]” (cursivas y negrita fuera de texto).

Asimismo, determinó que la segunda instancia de este tipo de procesos regidos por la Ley 734 de 2002, está en cabeza del Despacho del Superintendente Nacional de Salud⁹⁴, a saber:

“Artículo 7°. Funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud. Son funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud, las siguientes:

[...]

24. Conocer y fallar en segunda instancia los procesos administrativos sancionatorios de conformidad con las funciones establecidas en la ley y en el presente Decreto.

25. Conocer y fallar, en segunda instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores y ex servidores públicos de la Superintendencia”.

De la lectura del citado artículo, se concluye entonces que correspondería a la Procuraduría General de la Nación conocer de los procesos disciplinarios en los que estuvieren vinculados Superintendentes Delegados y el Jefe de la Oficina Jurídica, puesto que de manera expresa la norma excluye a los citados servidores de la competencia de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia de Salud.

1.8. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA SERVIDORES Y EXSERVIDORES DE LA DIAN

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la DIAN y la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas

94 Nota del editor: en similar sentido quedó previsto en el numeral 11 del artículo 42 del Decreto 1080 de 2021, que asigna como función de la Oficina de Control Disciplinario Interno, entre otras, la de “Trasladar el expediente al Despacho del Superintendente para el trámite en segunda instancia, cuando se hayan interpuesto los recursos de apelación y queja”. A su vez, dentro de las funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud se estableció, en el numeral 37 del artículo 7.º, “Conocer y fallar, en segunda instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores y exservidores públicos de la Superintendencia”.

y Contribuciones Parafiscales (ITRC) para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores y exservidores de la DIAN?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00255-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00019-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00189-00; Decisión del 10 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00119-00.

De las normas citadas⁹⁵, puede colegirse que el Decreto Ley 4173 de 2011 delimita la competencia de la ITRC, en cuanto a la investigación de presuntas faltas disciplinarias cometidas por servidores o exservidores de la DIAN, de la siguiente forma:

95 Nota del editor: el texto se refiere a los artículos 2.º y 4.º del Decreto Ley 4173 de 2011. El artículo 2.º, que fue objeto de aclaración por el Decreto 4452 del mismo año, dispone, en su parte pertinente: “Artículo 20. OBJETO. La Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales –ITRC, tendrá como objeto: 1. [...] // 2. Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, tendrá competencia para realizar las investigaciones de las conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respecto de los servidores públicos que pertenecen a las entidades de que trata el numeral anterior. // 3. Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, asumir las competencias de las Oficinas de Control Disciplinario Interno sobre las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de la DIAN, de la UGPP y de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en aquellos casos que resulte necesario para la defensa de los recursos públicos. // **Parágrafo.** Las funciones de control disciplinario de que trata este artículo, serán ejercidas de conformidad con el procedimiento dispuesto en la Ley 734 de 2002” (se resalta). Por su parte, el artículo 4.º del Decreto Ley 4173 establece las funciones específicas de la ITRC, entre las cuales incluye las siguientes: “Artículo 4.º. **Funciones.** La Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales –ITRC, tendrá las siguientes funciones: [...] // 6. Sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, tendrá competencia para adelantar investigaciones a los funcionarios de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, por conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30,

1. En relación con algunas de las conductas que el artículo 48 del Código Disciplinario Único califica como faltas gravísimas⁹⁶. En este caso, la competencia se basa en elementos preponderantemente objetivos, esto es, en la conducta o comportamiento realizado por el servidor o ex servidor público, y su tipificación legal como falta disciplinaria gravísima.

2. Con cierta discrecionalidad, para asumir las investigaciones disciplinarias contra servidores o exservidores de la DIAN, por conductas que: *i*) atenten contra la integridad de la administración de los impuestos, las aduanas y el régimen cambiario encargados legalmente a (*sic*) de dicha entidad, y *ii*) lo considere “necesario” la ITRC para la defensa de los recursos públicos involucrados.

[...]

En cuanto a esta segunda hipótesis, la Sala también aclaró que la decisión de la ITRC no puede ser arbitraria o subjetiva, pues se requiere el nexo causal entre la conducta investigada y la función de recaudo, conservación o adecuada inversión

35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. // 7. Sin perjuicio del control preferente de la Procuraduría General de la Nación, asumir, mediante decisión motivada, la competencia de la Oficina de Control Disciplinario Interno de las entidades de que trata el artículo 20 del presente decreto, por otras conductas y faltas disciplinarias que atenten contra la integridad de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, cuando resulte necesario para la defensa de los recursos públicos. // [...]” (la Sala subraya).

96 Nota del editor: hoy, la referencia hecha por el Decreto Ley 4173 de 2011 a las faltas gravísimas señaladas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único debe entenderse hecha a los artículos 54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9; 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9, y 65 del nuevo Código General Disciplinario. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto del 24 de septiembre de 2019, sostuvo lo siguiente: “[E]n el momento en que entre en vigencia la Ley 1952 de 2019, se producirá la derogatoria expresa de la Ley 734 de 2002, sin que tal hecho jurídico afecte la competencia en materia disciplinaria de la Agencia ITRC en lo que respecta al conocimiento de procesos disciplinarios de algunas faltas catalogadas como gravísimas, porque éstas quedaron incluidas en el nuevo Código General Disciplinario, lo que implica que no ha cesado su exigibilidad y aún continúan produciendo efectos jurídicos. // Por tanto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2º, numeral 2 y 4º, numeral 6º del Decreto Ley 4173 de 2011, debe interpretarse que la Agencia ITRC podrá investigar las conductas constitutivas de faltas gravísimas previstas en los artículos 54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9; 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9 y 65 del nuevo Código General Disciplinario, los cuales reprodujeron los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, recobrando su fuerza normativa, tal como lo prevé el artículo 14 de la Ley 153 de 1887”.

de los recursos públicos comprometidos con las actuaciones de los servidores públicos de la DIAN.

[...]

Ahora bien, pueden existir dudas sobre la tipificación de las conductas investigadas, bien como faltas gravísimas, previstas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, o bien como violación a los deberes, prohibiciones y obligaciones funcionales de los servidores públicos de la DIAN, si se tiene en cuenta que muchos de los comportamientos descritos legalmente como faltas gravísimas pueden significar o involucrar, al mismo tiempo, el desconocimiento o la infracción de los referidos deberes, obligaciones y proscripciones.

No obstante, si la conducta encaja en la descripción de la falta gravísima, objetivamente considerada, la competencia será de la ITRC. Por el contrario, si la conducta solo encaja en la segunda hipótesis, esto es, en la violación de deberes y obligaciones funcionales, o en la incursión en prohibiciones contenidas en el Estatuto Disciplinario o en otras normas legales, la competencia será inicialmente de la DIAN, salvo que la ITRC considere necesaria su intervención, para la defensa de la integridad de las funciones públicas atribuidas a la DIAN y la protección de los recursos públicos administrados por dicha entidad, en los términos analizados.

Vale la pena aclarar que, a juicio de la Sala, en este análisis no juega un criterio de favorabilidad, sino de especialidad, pues la asignación de competencias que hace la ley a las autoridades públicas no puede considerarse, *per se*, favorable o desfavorable, ya que todas ellas están obligadas a cumplir sus funciones con idéntica observancia de los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa; con el mismo [respeto] a los derechos y las garantías fundamentales de las personas, y, en este caso, además, bajo las mismas normas sustanciales y procedimentales (Código Disciplinario Único).

[...]

En estos casos, “[...] se puede concluir que la ITRC desplaza la competencia general de la DIAN cuando se trate de: i) faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”⁹⁷ (subrayas añadidas).

97 Cita original n.º 78: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00092-00.

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios para la asignación de la competencia a la ITRC para sancionar conductas de carácter disciplinario de los servidores y exservidores de la DIAN en casos de faltas gravísimas, de conformidad con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)?⁹⁸.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00161-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00130-00; Decisión del 10 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00091-00; Decisión del 10 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00092-00; Decisión del 5 de mayo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00012-00.

Sobre el transcrito numeral⁹⁹, la Sala en varios pronunciamientos sobre conflictos de competencia entre la DIAN y la ITRC en materia del ejercicio de la potestad disciplinaria¹⁰⁰, ha analizado que la falta gravísima consagrada en el citado numeral 1.º, se estructura con la concurrencia de dos elementos, a saber: (i) que la conducta esté tipificada en la ley penal como delito sancionable *a título de dolo* y (ii) que se incurra en dicha conducta la conducta (*sic*) en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo:

“Al respecto, observa la Sala que el numeral 1 cualifica especialmente esta falta gravísima así: i) que la misma sea considerada como delito, ii) que el delito sea

98 Nota del editor: hoy, la referencia hecha por el Decreto Ley 4173 de 2011 a las faltas gravísimas señaladas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único debe entenderse hecha a los artículos 54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9; 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9 y 65 del nuevo Código General Disciplinario.

99 Nota del editor: se refiere al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

100 Cita original n.º 15: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de mayo de 2015, radicado 11001030600020150001200(C); Decisión del 22 de marzo de 2017, radicado 11001030600020160021800(C).

cometido a título de dolo, iii) que la misma se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o del cargo o como abuso del cargo. En relación con lo anterior, es importante recordar la definición de “dolo” que trae el Código Penal:

“Artículo 22. *Dolo*. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar”.

De este modo, como ha señalado la jurisprudencia, el dolo exige el conocimiento e intención inequívoca de querer la realización de los hechos tipificados como delito:

“El dolo ha sido definido tradicionalmente como la simbiosis de un conocer y un querer, que se ubica en la vertiente interna del sujeto, en su universo mental. En materia penal se dice que actúa dolosamente quien sabe que su acción es objetivamente típica y quiere su realización.

De acuerdo con esta definición, alrededor de la cual existe importante consenso, el dolo se integra de dos elementos: Uno intelectual o cognitivo, que exige tener conocimiento o conciencia de los elementos objetivos del tipo penal respectivo. Y otro volitivo, que implica querer realizarlos”.

De manera que en relación con la falta disciplinaria descrita en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 hay unas condiciones particulares que denotan que la falta es considerada gravísima solamente cuando existe la intención manifiesta del servidor público de valerse de su cargo para cometer un delito a título de dolo. Por tanto, otras conductas del servidor público, incluso con eventuales consecuencias penales, pero que no alcanzan dicha cualificación (ser cometidas con dolo), no caben dentro de la descripción típica de la referida falta disciplinaria”.

En el presente caso, adquiere relevancia el elemento atinente a que la falta “sea realizada (i) en razón, (ii) con ocasión, (iii) o como consecuencia de la función o cargo, (iv) o abusando del mismo”.

Es decir, que la falta gravísima del artículo 48, numeral 1.º, de la Ley 734 de 2002, solo se tipifica cuando, para la realización de la conducta dolosa tipificada como delito, el servidor público se ha valido, aprovechado o utilizado el cargo que está desempeñando.

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar un proceso disciplinario en contra de un servidor de la DIAN, cuando ya existe una investigación en curso por hechos conexos en contra de otros servidores de la misma entidad?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 15 de mayo de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00063-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00103-00.

Frente al caso concreto el artículo 81 de la Ley 734 de 2002 establece la competencia por conexidad en su inciso segundo¹⁰¹, 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”.

[...]

En el caso objeto de estudio se encuentra procedente aplicar lo dispuesto por el artículo 81 de la ley 734 de 2002, por cuanto se dan los siguientes elementos de la hipótesis jurídica de la norma:

a. Se trata de servidores públicos que han desempeñado empleos de diferentes niveles jerárquicos y el señor [...] es quien desempeñó el cargo de jerarquía inferior.

[...]

b. Existe conexidad procesal por unidad de denuncia, toda vez que en una sola queja, la presentada por el Subdirector de Gestión de Recursos Físicos de la

¹⁰¹ Nota del editor: actualmente, esta regla está regulada en el artículo 98 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, se solicitó al Subdirector de Gestión de Control Disciplinario Interno de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, averiguar sobre ciertos hechos que podrían comprometer a funcionarios del nivel central de esa entidad. Además no encuentra la Sala que se afecten los factores objetivos, subjetivos y territoriales para la determinación de la competencia disciplinaria.

c. Existe conexidad sustancial, por cuanto hay un hilo conductor entre las conductas en las que presuntamente incurrieron los investigados [...].

d. Se trata de presuntas faltas disciplinarias.

El inciso segundo del artículo 81 del Código Disciplinario Único no toma en cuenta si las faltas son gravísimas, graves o leves, para fijar la competencia por conexidad. Por consiguiente, dados los supuestos jurídicos del artículo 81 del Código Único Disciplinario, como ocurre en las diligencias disciplinarias en estudio, el ITRC debe darle aplicación aunque respecto del señor [...] su conducta pueda no llegar a configurar una falta gravísima.

I. 9. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS CONTRA CONGRESISTAS

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la Procuraduría General de la Nación y las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República, para adelantar investigaciones disciplinarias en contra de los congresistas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00159-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación y Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00094-00; Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00193-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00235-00.

En suma, de acuerdo con los literales anteriores¹⁰², es dable concluir que, respecto de los congresistas, la competencia disciplinaria se distribuye de la siguiente manera:

a) *Conducta correspondiente a un voto y opinión*: solamente es competente la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. No aplica el poder preferente del Procurador General de la Nación.

b) *Conducta que atenta contra la función congresional*: la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista es, en principio, la autoridad competente para investigar y sancionar disciplinariamente a un congresista.

Con todo, y siempre y cuando la conducta no corresponda también a un voto u opinión, el Procurador General de la Nación es competente si, con fundamento en criterios objetivos y razonables, ejerce su poder preferente. En este último caso, la Procuraduría desplaza a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

c) *Conducta que no atenta contra la función congresional*: La autoridad competente es el Procurador General de la Nación. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista carece de competencia en este tipo de conductas.

Finalmente, es importante señalar que la conducta de un senador o representante puede dar lugar a investigaciones de distinta naturaleza (disciplinarias, penales, etc.). Dentro de este marco, cuando la conducta implique también una infracción al régimen penal (por ejemplo, un acto de corrupción), el Procurador General de la Nación es competente, en el ámbito disciplinario, para investigarla y sancionarla con fundamento en las normas del Código Disciplinario Único¹⁰³.

102 Nota del editor: se hace referencia a los siguientes literales desarrollados en la Decisión: a) **Conducta correspondiente a un voto u opinión**: con fundamento en los artículos 113 y 185 de la Constitución Política. b) **Conducta que atenta contra la función congresional**: con fundamento en los artículos 3.º y 72 de la Ley 1828 de 2017. c) **Conducta que no atenta contra la función congresional**: con fundamento en los artículos 113 y 277 de la Constitución Política, y los artículos 3.º y 10.º de la Ley 1828 de 2017.

103 Nota del editor: es importante señalar que la Sala de Consulta y Servicio Civil llegó a estas conclusiones en vigencia del antiguo Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, que no establecía una regla concreta en relación con los procesos disciplinarios en contra de congresistas. El referido Código Disciplinario Único fue derogado por el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, el cual entró en vigencia el 29 de marzo de 2022. El artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 16 de la Ley 2094 de 2021, establece la competencia de las Salas Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación para conocer de la etapa de instrucción y juzgamiento de los procesos disciplinarios contra los miembros del Congreso. Por su parte, el párrafo 2 del referido artículo establece: “**Parágrafo 2º.** La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios de distribución de competencias entre la Sala de Consulta y Servicio Civil y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00094-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación y Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00159-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00235-00; Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00193-00.

La Ley 1828 de 2017, “por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones”, regula, de manera especial, los conflictos de competencia que se susciten entre la PGN y la Comisión respecto de los conflictos ético – disciplinarios de los congresistas, en los siguientes términos:

Artículo 23. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. Planteado el conflicto con la Procuraduría General de la Nación, de manera inmediata se remitirá la actuación *al organismo que se estima competente; si este insiste en no tener competencia*, inmediatamente remitirá las diligencias a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que lo dirima conforme su reglamento en el término de diez (10) días. Contra esta decisión no precede (*sic*) recurso alguno.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación surtida (*cursiva fuera del texto*).

La Sala de Consulta y Servicio Civil, al analizar dicha norma, en decisión del 12 de diciembre de 2019, radicación: 110010306000201900159 00, sostuvo que el Legislador otorgó a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia únicamente la atribución para dirimir los conflictos negativos de competencia que se presenten

congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este”.

entre la PGN y la Comisión. En relación con los conflictos positivos de competencia, la Ley 1828 guardó silencio.

La postura expresada es concordante con la decisión del 27 de agosto de 2019, en la cual la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia analizó un conflicto suscitado entre la Comisión y la PGN, relacionado con la investigación disciplinaria que se adelantaba contra el senador [...]. En dicha oportunidad, la Sala de Casación Penal estimó que al tratarse de un conflicto positivo de competencias, esa Corporación no podía aprehender “el conocimiento del asunto, por carecer de competencia y, por tanto, dispondrá la devolución del expediente a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República de Colombia, para que emita las determinaciones correspondientes conforme la postura adoptada por la Procuraduría General de la Nación, quien para el caso, a juicio de la Sala, había ejercido su poder preferente, constitucionalmente asignado”¹⁰⁴.

Así las cosas, y ante la imposibilidad de aplicar, en este caso, la norma especial reseñada, pues simultáneamente la PGN y la Comisión han reclamado competencia para investigar los hechos acaecidos el 30 de abril de 2021, en los que participó el senador [...], por lo que se está en presencia de un conflicto positivo de competencias, es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general, contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), para dirimir tales conflictos que puedan surgir entre dos o más autoridades.

Problema jurídico 3: ¿Qué se debe entender por función congresional para efectos de distribuir la competencia entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Congreso de la República y la Procuraduría General de la Nación?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00094-00.

104 Cita original n.º 5: “Esa es en consecuencia, la razón por la cual, en el presente trámite no existe, ni siquiera, conflicto positivo de competencias, pues cuando la Procuraduría General de la Nación ejerce la potestad disciplinaria preferente en asuntos dirigidos contra congresistas, el principal efecto jurídico de ello es desplazar al funcionario público que adelanta el control interno, a fin que se abstenga de dar inicio a la investigación disciplinaria a que haya lugar o suspenda la que se encuentre en curso, para luego remitir el expediente al Ministerio Público” (subraya la Sala). Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 55939.

Partes: Procuraduría General de la Nación y Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00235-00; Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00193-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00159-00.

Para definir qué debe entenderse por “función congresional”, y superar las situaciones o zonas de penumbra en las cuales no resulta fácil identificar si la conducta desplegada por un senador o representante debe ser investigada por la Comisión o por la Procuraduría General de la Nación, debe acudirse a una interpretación sistemática de las Leyes 5 de 1992 y 1828 de 2017.

Así, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 establece las funciones del Congreso en los siguientes términos:

Artículo 6°. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992-1994.

6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

Por su parte, el artículo 1.º de la Ley 1828 de 2017, al referirse a la finalidad perseguida por el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, consagra que este tiene como propósito servir de marco normativo de la responsabilidad ética y disciplinaria de los congresistas, ante la ocurrencia de conductas indecorosas, irregulares o inmorales en que incurran en el ejercicio de su función o con ocasión de esta.

A su vez, el artículo 2.º *ibidem* se refiere a la titularidad de la “acción ética disciplinaria”, en los siguientes términos: “Corresponde a las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista de cada una de las Cámaras, el ejercicio de la acción ética disciplinaria contra los Senadores de la República y Representantes a la Cámara. Así mismo a la Plenaria de cada una de las Cámaras cuando hubiere lugar”.

El artículo 3.º de la Ley 1828 señala que “[c]onstituye afectación a la función congresional, cuando se incurre en violación a los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código”.

De esta suerte, bajo una interpretación sistemática de las normas anteriores, es dable concluir que se afecta la “función congresional” cuando un congresista, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de estas, desconoce los deberes, prohibiciones y conductas consagradas en la Ley 1828 de 2017. El análisis de la función es de vital importancia para delimitar el campo de acción de la Ley 1828 de 2017, pues, tal como se desprende de los artículos 1.º y 3 de la misma ley, el criterio que activa la competencia de la Comisión es que la conducta a investigar corresponda a una función a cargo de un legislador.

I . I O . CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE PROCURADURÍAS PROVINCIALES Y PERSONERÍAS MUNICIPALES

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para dirimir los conflictos que se susciten entre procuradurías provinciales y personerías

municipales: las procuradurías regionales o la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00132-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Provincial de Bucaramanga-, Personería Municipal de Rionegro (Santander), y Secretaría General y del Interior del municipio de Rionegro (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-0015-00; Decisión del 30 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00079-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00004-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00014-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00186-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00002-00.

Dos de las autoridades involucradas en el presente asunto, la Personería de Rionegro y la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, son sujetos de la regla especial de competencia prevista en el artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000¹⁰⁵, modificado por el artículo 19 del Decreto Ley 1851 de 2021¹⁰⁶, que establece lo siguiente:

Artículo 75. Procuradurías regionales de instrucción. Las procuradurías regionales de instrucción tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes competencias [...].

105 Cita original n.º 16: “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”.

106 Cita original n.º 17: “Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones”.

10. Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los personeros y los procuradores provinciales [...].

De la norma citada, se evidencia que, ante un conflicto de competencias entre una personería y una procuraduría provincial, corresponde, en principio, a la respectiva procuraduría regional de instrucción, la competencia para dirimirlo.

Es importante aclarar que el Decreto Ley 1851 de 2021 entró en vigencia el 29 de marzo de 2022, según lo establecido en su artículo 27¹⁰⁷. Por lo tanto, la modificación efectuada por la norma citada al artículo 75 del Decreto 262 de 2000, se encuentra actualmente vigente y sería necesario aplicarla, en principio, en los casos cubiertos por el supuesto de hecho descrito en esa norma.

I . I I . CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE AUTORIDADES CON FUNCIONES JURISDICCIONALES O ENTRE ESTAS Y AUTORIDADES CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Problema jurídico 1: ¿La Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para conocer y definir los conflictos de competencias que se susciten entre autoridades con funciones jurisdiccionales?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00249-00.

Partes: Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Regional de Instrucción de Nariño) y Comisión Nacional de Disciplina Judicial (Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00248-00; Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00239-00; Decisión

107 Cita original n.º 18: “Artículo 27. *Vigencia y derogatorias.* El presente decreto entrará en vigencia el 29 de marzo de 2022 excepto el artículo 26 que entra a regir de manera inmediata, deroga los artículos 66, 67 y 68, las disposiciones que le sean contrarias, y modifica los Artículos 20, 70, 80, 90, 10, 16, 17, 18, 22, 25, 34, 42, 73, 74, 75, 76 y 82 del Decreto Ley 262 de 2000”.

del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00206-00; Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00119-00; Decisión del 14 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00118-00; Decisión del 6 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00102-00; Decisión del 31 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00120-00; Decisión del 31 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00122-00; Decisión del 31 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00063-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00073-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00121-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00040-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00105-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00104-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00106-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00103-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00100-00¹⁰⁸.

En el presente asunto, se discute cuál autoridad debe conocer de un proceso disciplinario promovido contra una auxiliar de justicia¹⁰⁹. La investigación fue conocida inicialmente por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño que, tras transformarse en la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Nariño, declaró su falta de competencia, y remitió el proceso a la Procuraduría Regional de Instrucción de Nariño, la cual, a su vez, se declaró sin competencia.

En materia disciplinaria, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de disciplina judicial ejercen una función jurisdiccional¹¹⁰, por disposición del artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, de la que hace parte la Procuraduría Regional de

108 Nota del editor: por la ubicación temática de este problema jurídico en la presente obra, se citan las decisiones en las que la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció sobre el asunto en relación con conflictos de competencia en materia disciplinaria. Sin embargo, la misma tesis ha sido adoptada por la Sala en conflictos distintos a los disciplinarios, en los que se presenta el mismo supuesto fáctico: esto es, conflictos entre autoridades con funciones jurisdiccionales. Ver, entre otras. Decisión del 11 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00111-00.

109 Cita original n.º 19: el artículo 47 de la Ley 1564 de 2014 establece que los auxiliares de la justicia ejercen un oficio público, y según la Sentencia C-798 de 2003 de la Corte Constitucional, ejercen transitoriamente funciones públicas.

110 Cita original n.º 20: Artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

Instrucción de Nariño¹¹¹, también ejerce funciones jurisdiccionales¹¹², para vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, por disposición del artículo 2.º de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1.º de la Ley 2094 de 2021¹¹³.

En consecuencia, la Sala carece de competencia para analizar el presente conflicto, pues las dos entidades involucradas ejercen funciones jurisdiccionales.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, mediante el cual se modificó el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia¹¹⁴, la competencia para conocer de los conflictos de competencia que se presenten entre las distintas jurisdicciones quedó radicada en la Corte Constitucional.

No obstante, en atención a lo dispuesto en el párrafo transitorio 1.º del artículo 19 del referido acto legislativo¹¹⁵, a través del cual se adoptaron medidas de transición que dieron continuidad a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional consideró que la mencionada prerrogativa solo podía ser ejercida una vez la referida Sala Jurisdiccional Disciplinaria hubiere cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones¹¹⁶.

111 Cita original n.º 21: Artículo 2.º del Decreto ley 1851 de 2021.

112 Nota del editor: sobre las funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional que en su momento el legislador, mediante la Ley 1952 de 2019, le atribuyó a la Procuraduría General de la Nación, es importante reiterar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-030 de 2023, declaró inexecutable la naturaleza jurisdiccional de dichas funciones, según lo informado en el comunicado de prensa del 16 de febrero de 2023. Por lo tanto, en la actualidad, las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa.

113 Cita original n.º 22: Artículo 74 de la Ley 2094 de 2021.

114 Cita original n.º 23: Acto Legislativo 02 de 2015. “Artículo 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así: ‘11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. 12. Darse su propio reglamento’”.

115 Cita original n.º 24: Acto Legislativo 02 de 2015. “Artículo 19. Párrafo transitorio 10. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad”.

116 Cita original n.º 25: Corte Constitucional, Auto 218 del 27 de mayo de 2015: “[...] es claro que,

Si se tiene en cuenta que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ya no ejerce funciones y que, en su lugar, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se encuentra operando desde el 13 de enero de 2021, es claro que, a partir de esa fecha, la función de dirimir conflictos de competencia sobre asuntos de naturaleza judicial entre distintas jurisdicciones corresponde a la Corte Constitucional.

Problema jurídico 2: ¿La Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para conocer y definir los conflictos de competencias que se susciten entre una autoridad con funciones administrativas y otra con funciones jurisdiccionales?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00233-00.

Partes: Tribunal Administrativo del Quindío y Comisión Nacional de Disciplina Judicial –Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Quindío.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00227-00; Decisión del 28 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00178-00; Decisión del 6 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00033-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00022-00; Decisión del 2 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00026-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00094-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00096-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00024-00; Decisión del 18 de

por virtud de lo previsto en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015, la atribución para conocer de los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones quedó radicada en cabeza de la Corte Constitucional. No obstante, en obediencia a lo dispuesto en el parágrafo transitorio 1º del artículo 19 del referido acto legislativo, en el que se adoptaron medidas de transición que dieron continuidad a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dicha atribución sólo podrá ser ejercida por la Corte Constitucional, una vez la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura haya cesado de manera definitiva en el ejercicio de sus funciones, momento en el cual los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones deberán ser remitidos a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren”.

septiembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00168-00; Decisión del 22 de junio de 2006, radicado 11001-03-06-000-2006-00059-00.

Sobre la naturaleza del asunto, el conflicto negativo de competencias involucra a una autoridad que, de ser declarada competente, ejercería función administrativa y a otra que ejercería función jurisdiccional. En efecto:

– La Sala ha manifestado que la función disciplinaria que ejerce un juez o, como en este caso, un tribunal administrativo, sobre sus subalternos, empleados judiciales, es una función de naturaleza administrativa¹¹⁷⁻¹¹⁸, razón por la cual los actos definitivos que se dicten para concluir la respectiva actuación son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

– Por su parte, también ha dicho que, la función disciplinaria que ejerce la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a través de sus seccionales, sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, por expreso mandato constitucional (art. 257A C.P.), tiene naturaleza jurisdiccional, por lo que sus actos, que tienen el carácter de sentencias judiciales, no son demandables ni están sujetos a un pronunciamiento posterior de otra jurisdicción.

Este cuerpo colegiado ha considerado, en decisiones previas¹¹⁹, que en aquellos conflictos de competencia en los que el asunto es de naturaleza administrativa,

117 Cita original n.º 18: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de agosto de 2013, radicado 110010306000201300020700. “Finalmente, el alto tribunal aclaró que si bien la función disciplinaria del juez sobre sus subalternos es de naturaleza administrativa y los actos definitivos son demandables ante esta misma jurisdicción, esto no conduce a que el funcionario pierda su condición de juzgador o que tales eventos no puedan ser resueltos por su superior funcional”.

118 Nota del editor: se debe aclarar que la competencia, en materia disciplinaria, que tienen, actualmente, los superiores jerárquicos administrativos de los empleados judiciales es sólo respecto de hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021). A partir de la entrada en funcionamiento de dicha Comisión, es esta la que adquiere la competencia para adelantar los procesos disciplinarios contra empleados de la Rama Judicial, pero por hechos ocurridos con posterioridad a dicha fecha. La Sala de Consulta y Servicio Civil señaló, al respecto, basada en la Sentencia C-373 de 2016 proferida por la Corte Constitucional: “Así las cosas, jurisprudencialmente se ha dicho que las faltas disciplinarias cometidas por empleados judiciales, antes del 13 de enero de 2021, son conocidas por el que, para la época de los hechos, ostentara la calidad de superior jerárquico; y, las que tuvieran lugar luego esa fecha, por la Comisión de Disciplina Judicial”. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00233-00.

119 Cita original n.º 19: Decisión del 22 de junio de 2006 (rad. 2006-00059); decisión del 18 de septiembre de 2014 (rad. 2014-00168); decisión del 16 de mayo de 2018 (rad. 2017-00200); decisión del 18 de junio de 2019 (rad. 2019-00063), entre otros.

para una de las partes, y judicial, para la otra, la Sala mantiene la competencia para resolver la controversia, en ejercicio de su función legal.

Lo anterior, en la medida en que, primero, por disposición del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011, “las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, [...] evitarán decisiones inhibitorias [...]”, y segundo, en este tipo de casos, solo hasta agotar el análisis de fondo puede identificarse aquella que es competente.

(Nota: con salvamento de voto).

CONCLUSIONES

Del análisis efectuado a las diferentes decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia disciplinaria, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Como se anunció en la introducción a este capítulo, los criterios unificados desarrollados por la Sala de Consulta y Servicio Civil en la última década, en relación con los conflictos de competencias administrativas en materia disciplinaria han girado en torno a tres aspectos fundamentales: i) la calidad de los sujetos disciplinables; ii) la función que ejerce el servidor público investigado o el tipo de conducta disciplinable, y iii) la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, o de otra autoridad, para conocer y definir el conflicto.

2. En atención a la calidad del sujeto disciplinable, se destaca, en primer lugar, la afirmada competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias contra el jefe de una entidad pública o de la oficina de control disciplinario, pues la Procuraduría desplaza la competencia general atribuida a las oficinas de control disciplinario interno cuando el investigado es superior jerárquico de aquel que debe adelantar la investigación o es el jefe de la oficina que debe adelantarla. Lo anterior, en atención al principio de imparcialidad y de doble instancia.

3. Asimismo, en aplicación del factor de conexidad, la Sala ha establecido la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar las investigaciones disciplinarias contra el alcalde y otros funcionarios de la entidad territorial, dada la competencia privativa de este órgano de control frente a los alcaldes. En concordancia con lo anterior, se ha establecido que la delegación de funciones de contratación por parte del alcalde en otros

funcionarios de la entidad, no lo exime de responsabilidad disciplinaria. De igual manera, se ha afirmado la tesis según la cual, la entidad competente para disciplinar a un ex funcionario público es la misma a la que le correspondería dicha facultad si el investigado ejerciera aún sus funciones, de conformidad con el derecho al debido proceso y a los principios del juez natural y de *perpetuatio jurisdictionis*.

4. En cuanto a las investigaciones adelantadas contra particulares, la Sala ha precisado que solo son disciplinables aquellos particulares que ejercen funciones públicas, que administran recursos públicos, que cumplen labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y los auxiliares de justicia. En relación con estos últimos, la competencia disciplinaria ha sido fijada tomando como criterio determinante la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (13 de enero de 2021).

5. Así, se ha establecido que para las investigaciones adelantadas y concluidas antes de esta fecha, la competencia disciplinaria le correspondía a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7, del artículo 257 original de la Constitución Política y el artículo 41 de la Ley 1474 de 2011. Por su parte, para las investigaciones adelantadas con posterioridad la referida fecha, la competencia corresponde a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, si los procesos habían sido iniciados por la antigua Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus Seccionales, en virtud del párrafo transitorio del artículo 257A de la C.P., o a la Procuraduría General de la Nación o las personerías, para los procesos iniciados con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión, conforme a lo establecido en los artículos 71 y 92 del Código General Disciplinario.

6. Una temática especialmente relevante para la Sala ha sido definir la competencia disciplinaria para adelantar investigaciones disciplinarias contra empleados de la Rama Judicial. Siguiendo los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2016, la Sala ha establecido que el régimen de competencia aplicable a estos procesos depende de la fecha de los hechos objeto de investigación.

7. Así, si se trata de hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la competencia le corresponde, en primera instancia, al superior jerárquico del disciplinado y, en segunda instancia, al superior de este último. Lo anterior, de conformidad con una interpretación sistemática de los artículos 111, 115 y 125 de la Ley 270 de

1996. Por su parte, si se trata de hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la competencia le corresponde a esta entidad.

8. En lo que respecta a los conflictos de competencias administrativas centrados en la función que ejerce el servidor público investigado o en el tipo de conducta disciplinable, sobresale la tesis desarrollada por la Sala en el sentido que, la competencia para investigar a los funcionarios administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales es de la oficina de control disciplinario interno de la respectiva entidad, toda vez que, con independencia de la naturaleza de la actividad que estos desarrollan, la competencia está determinada por su vínculo laboral con la entidad administrativa.

9. Finalmente, dentro de los conflictos de competencias administrativas en los que se ha discutido la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para conocer y definir el respectivo conflicto de competencias se prevalece el criterio unificado en el sentido que, la Sala es competente para conocer los conflictos de competencias suscitados entre una autoridad con funciones administrativas y otra con funciones jurisdiccionales, mientras carece de competencia en aquellos casos en los que el conflicto surge entre dos autoridades con funciones jurisdiccionales, caso en el cual la competencia para dirimir el conflicto corresponde a la Corte Constitucional.

CAPÍTULO SEGUNDO

*Criterios unificados en conflictos de competencias
administrativas en asuntos laboral y de seguridad social*

Uno de los campos en los que la Sala de Consulta y Servicio Civil recibe, con mayor frecuencia, conflictos de competencia administrativa es el del derecho laboral administrativo y, especialmente, el de la seguridad social de los servidores o ex servidores públicos.

Esto obedece, no tanto a la multiplicidad y dispersión de los regímenes pensionales, que se ha venido superando paulatinamente, desde la Ley 100 de 1993 y, sobre todo, desde la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005, sino, particularmente, a la existencia histórica de múltiples cajas, fondos y entidades de previsión social, tanto en el sector público como en el privado, a pesar de los esfuerzos que el Legislador ha realizado para concentrar la administración de las pensiones y otras prestaciones accesorias (como el auxilio funerario), al menos dentro del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en una sola institución, que originalmente era el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) y actualmente es la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), conforme a lo dispuesto por la Ley 1151 de 2007.

Con todo, y aparte de las sociedades privadas que administran pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, aún subsisten varias entidades que administran pensiones en el Régimen de Prima Media, además de Colpensiones, como la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), cajas de previsión del nivel territorial que subsistieron, después de la Ley 100 de 1993, como las del departamento de Antioquia, o la del Distrito Capital de Bogotá; la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR); sociedades fiduciarias que administran patrimonios autónomos de remanentes de entidades liquidadas, y, en algunos casos, fondos para el pago del pasivo pensional de universidades públicas, entidades territoriales y sus fondos de pensiones, para citar solo algunas.

La existencia de esa pluralidad de instituciones, con competencia para administrar pensiones y otras prestaciones sociales, genera frecuentemente conflictos de competencias administrativas, en relación con las solicitudes de reconocimiento o pago de pensiones de jubilación o de vejez, de invalidez y de sobrevivientes (o sustitución pensional), especialmente en el caso de aquellas personas que fueron o son beneficiarias del régimen de transición

pensional previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que, en tal virtud, estaban sujetas, en esta materia, a una normativa anterior a la Ley 100 (generalmente, más favorable), como la Ley 33 de 1985 (para los servidores públicos), la Ley 71 de 1988 (pensión por aportes) o cualesquiera de los regímenes especiales adoptados antes de la Ley 100 de 1993 (para los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público, para los trabajadores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria del INPEC, para los congresistas, etc.).

Con este trabajo, se busca identificar cuáles son los criterios vigentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil (al 31 de diciembre de 2022) para resolver esta clase de conflictos de competencia, con el fin de que, no solo los consejeros de Estado, los magistrados auxiliares y los demás abogados de la Sala puedan guiarse al resolver los nuevos casos que se les presenten, sino que, sobre todo, las autoridades que se ven involucradas con más frecuencia en esta clase de controversias tengan unos parámetros claros para establecer cuáles asuntos son de su competencia.

En consecuencia, se procederá a presentar los problemas jurídicos identificados en las materias laboral y de seguridad social.

2.1. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA LEY 100 DE 1993 (ART. 36)

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios adoptados por la Sala para establecer qué personas son beneficiarias del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), municipio de Chiquinquirá (Boyacá) y departamento de Boyacá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00008-00; Decisión del

25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00039-00; Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00180-00; Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00158-00; Decisión del 9 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00177-00; Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00159-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00093-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00144-00; Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00143-00; Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00029-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00222-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00244-00; Decisión del 12 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00197-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00033-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00211-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00171-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00112-00; Decisión del 9 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00168-00; Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00; Decisión del 26 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00155-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00029-00; Decisión del 5 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00152-00; Decisión del 1.º de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00083-00; Decisión del 16 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00123-00; Decisión del 30 de julio de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00054-00; Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00224-00; Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00218-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00122-00; Decisión del 8 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00102-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00150-00; Decisión del 27 de

noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00124-00; Decisión del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00162-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00122-00; Decisión del 18 de mayo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00042-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00152-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00116-00; Decisión del 30 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00115-00; Decisión del 10 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00127-00; Decisión del 18 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00094-00.

[...] la Ley 100 de 1993 previó un régimen de transición para las personas que para ese momento tenían cierta edad o habían alcanzado un mínimo de tiempo de servicios cotizado, a quienes les garantizó la posibilidad de pensionarse con base en la normativa pensional anterior.

El artículo 36 de la mencionada ley dispuso los requisitos que debían cumplir las personas para ser beneficiarias del régimen de transición:

[...]

[...] para ser sujeto del régimen de transición pensional se requería que al entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones, el interesado cumpliera uno de los dos requisitos allí enunciados: a) la edad, que para el caso de las mujeres debía ser de 35 años o más y para el de los hombres, 40 años o más; o, b) 15 años o más de tiempo de servicios cotizados.

El Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 entró en vigencia el 1.º de abril de 1994 para el nivel nacional; a nivel territorial se permitió que fuese definido por la autoridad gubernamental competente y a más tardar el 30 de junio de 1995¹²⁰.

Ahora bien, el Acto Legislativo 1 de 2005, parágrafo transitorio 4.º de su artículo 1.º, dispuso la terminación del régimen de transición a partir del 31 de julio de 2010, “[...] excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a

120 Cita original n.º 16: Ley 100 de 1993. “Artículo 151. Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley regirá a partir del 1º de abril de 1994. [...] // PARÁGRAFO. El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental”.

la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2014¹²¹.

En esa medida, las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 tienen derecho a solicitar la aplicación del régimen anterior a la Ley 100 que les fuera aplicable, en el marco establecido por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Por otra parte, por regla general para los empleados públicos beneficiarios del régimen de transición, este puede corresponder a las Leyes 33 de 1985 [...] o 71 de 1988 [...], siempre que cumplan con los requisitos establecidos por tales normas.

Problema jurídico 2: ¿Qué incidencia tiene, en la resolución del conflicto y en la declaración de la competencia, la determinación sobre la aplicación o no del régimen de transición?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), municipio de Chiquinquirá (Boyacá) y departamento de Boyacá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00; Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00008-00; Decisión del 25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00039-00; Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00180-00; Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00158-00; Decisión del 9 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00177-00;

121 Cita original n.º 17: El párrafo transitorio 4º del artículo 1.º del Acto Legislativo 01 de 2005 dice textualmente que a los trabajadores beneficiarios del régimen de transición que, “además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, [...] se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”. La Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto n.º 2194 de 2013, precisó que el término señalado debe entenderse hasta el 31 de diciembre de 2014.

Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00159-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00093-00; Decisión del 6 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00144-00; Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00143-00; Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00029-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00222-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00244-00; Decisión del 12 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00197-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00033-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00211-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00171-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00112-00; Decisión del 9 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00168-00; Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00; Decisión del 26 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00155-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00029-00; Decisión del 5 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00152-00; Decisión del 1.º de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00083-00; Decisión del 16 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00123-00; Decisión del 30 de julio de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00054-00; Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00224-00; Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00218-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00122-00; Decisión del 8 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00102-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00150-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00124-00; Decisión del 20 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00162-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00122-00; Decisión del 18 de mayo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00042-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00152-00; Decisión

del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00116-00; Decisión del 30 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00115-00; Decisión del 10 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00127-00; Decisión del 18 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00094-00.

La identificación de estas circunstancias, es decir, si se está o no en régimen de transición y si en virtud de dicho régimen se aplica la Ley 33 de 1985 o la Ley 71 de 1988, es relevante en asuntos como el analizado, en la medida en que según se trate de una u otra normativa, las reglas para la asignación de competencias para el reconocimiento de solicitudes pensionales puede ser una u otra.

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios para establecer que las personas que han perdido el derecho a beneficiarse del régimen de transición, previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo han recuperado o pueden recuperarlo?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00029-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00211-00; Decisión del 25 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00200-00; Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00029-00; Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00224-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00122-00; Decisión del 18 de mayo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00042-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00253-00; Decisión del 30 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00115-00.

[...] existen dos excepciones a la aplicación del régimen de transición: i) la escogencia voluntaria al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual, se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen, y ii) quienes se afiliaron al régimen de ahorro individual con solidaridad y decidieron cambiarse al de prima media con prestación definida. No obstante, la Sala ha indicado que estas reglas no tienen carácter absoluto. Por ende, si bien consagran la pérdida del beneficio de este régimen, por el traslado al Régimen de Ahorro Individual, ello ha sido modulado por la jurisprudencia constitucional, según la cual no en todos los casos se generan estas consecuencias.

[...]

De acuerdo con las reglas jurisprudenciales transcritas¹²², se advierte que, por regla general, para que una persona mantenga los beneficios del régimen de transición, y pueda volver al Régimen de Prima Media con prestación definida, es necesario contar con los siguientes requisitos:

i) tener a la fecha de entrada en vigencia del Régimen General de Pensiones (1.º de abril de 1994), 15 años o más de servicios cotizados;

ii) trasladar al Régimen de Prima Media con Prestación Definida todos los ahorros que haya realizado en el de Ahorro Individual con Solidaridad, y

iii) que el ahorro hecho en el Régimen de Ahorro Individual no sea inferior al aporte que hubiera realizado en el de Prima Media con Prestación Definida. En este último caso, “el afiliado tiene la opción de aportar el dinero que haga falta para cumplir con dicha exigencia, lo cual debe hacer dentro de un plazo razonable”¹²³.

2.2. LEY 33 DE 1985. RÉGIMEN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTERIOR A LA LEY 100 DE 1993

Problema jurídico 1: ¿En qué casos resulta aplicable el régimen pensional contenido en la Ley 33 de 1985?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00.

122 Nota del editor: se refiere a las Sentencias de la Corte Constitucional C-789 de 2002, C-1024 de 2004, SU-062 de 2010 y SU-130 de 2013.

123 Cita original n.º 43: ver también Corte Constitucional. Sentencia T-607 de 2014.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) y sociedad administradora de fondo de pensiones y cesantías Porvenir S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00008-00; Decisión del 25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00; Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00180-00; Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00143-00; Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 27 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00037-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00029-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00222-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00244-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00224-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00184-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00219-00; Decisión del 15 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00130-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00211-00; Decisión del 9 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00168-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00029-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00149-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00122-00; Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00062-00; Decisión del 6 de junio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00064-00; Decisión del 17 de abril de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00022-00; Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00005-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00106-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00116-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00108-00; Decisión del 22 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00019-00; Decisión del 17 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00150-00; Decisión del 13 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00139-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00168-00; Decisión del 6 de diciembre de

2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00121-00; Decisión del 9 de noviembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00115-00; Decisión del 10 de octubre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00082-00; Decisión del 28 de septiembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00073-00; Decisión del 28 de septiembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00058-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00017-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00152-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00116-00; Decisión del 30 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00095-00; Decisión del 10 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00127-00; Decisión del 18 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00094-00; Decisión del 20 de febrero de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00519-00.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la Ley 33 de 1985 reguló el régimen pensional general de los servidores del Estado.

[...]

En este sentido, las personas cobijadas por este régimen pensional tienen derecho a obtener la pensión una vez cumplan 55 años y 20 años de servicios continuos o discontinuos.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para reconocer las pensiones de los beneficiarios de la Ley 33 de 1985?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) y sociedad administradora de fondo de pensiones y cesantías Porvenir S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00008-00; Decisión del 25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00; Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00180-00; Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00143-00; Decisión

del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 27 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00037-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00029-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00222-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00244-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00224-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00184-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00219-00; Decisión del 15 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00130-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00211-00; Decisión del 9 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00168-00; Decisión del 6 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00189-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00029-00; Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00149-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00122-00; Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00062-00; Decisión del 6 de junio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00064-00; Decisión del 17 de abril de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00022-00; Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00005-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00106-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00116-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00108-00; Decisión del 22 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00019-00; Decisión del 17 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00150-00; Decisión del 13 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00139-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00168-00; Decisión del 6 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00121-00; Decisión del 9 de noviembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00115-00; Decisión del 10 de octubre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00082-00; Decisión del 28 de septiembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00073-00; Decisión del 28 de septiembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00058-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00017-00; Decisión del 6 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00152-00; Decisión del 6

de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00116-00; Decisión del 30 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00095-00; Decisión del 10 de julio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00127-00; Decisión del 18 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00094-00; Decisión del 20 de febrero de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00519-00.

De acuerdo con lo anterior, las pensiones de las personas cobijadas por la Ley 33 de 1985 que al 1º de abril de 1994 hubiesen prestado 15 o más años de servicio¹²⁴, quedaron a cargo de las cajas, fondos o entidades de previsión a las que estuvieran afiliados los beneficiarios al momento de cumplir los requisitos para pensionarse, mientras tales cajas, fondos o entidades subsistieran.

2.3. PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR APORTES (LEY 71 DE 1988)

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los requisitos establecidos para causar el derecho a la pensión de jubilación por aportes, contenida en la Ley 71 de 1988?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías (Protección S.A.).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00; Decisión del 13 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00066-00; Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00192-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 17 de abril de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00022-00;

124 Nota del editor: o, en general, que sean beneficiarias del régimen de transición pensional.

Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00133-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00119-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00224-00.

La pensión regulada en la Ley 71 de 1988 es conocida como la “pensión por aportes”, porque la norma regula el requisito del tiempo, en función de los “aportes” realizados en “una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales (ahora Colpensiones)”¹²⁵.

Bajo este esquema, se procuró facilitar el cumplimiento del requisito del tiempo para acceder a la pensión de jubilación, cuando resultara necesario sumar los tiempos servidos en el sector público y en el sector privado, y se hubieran efectuado aportes, tanto a entidades de previsión social exclusivas de servidores públicos, como al ISS, hoy Colpensiones.

El artículo 7.º de la citada Ley 71 de 1988 así lo estableció:

Artículo 7º. A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que **acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo** y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación **siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón** y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas (énfasis añadido).

Problema jurídico 2: ¿Cuál es el criterio de distribución de competencias establecido en las normas para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00.

125 Cita original n.º 45: Ley 71 de 1988, artículo 7.º.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00; Decisión del 13 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00066-00; Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00192-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 17 de abril de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00022-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00133-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00119-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00224-00.

El artículo 10.º del Decreto 2709 de 1994¹²⁶ estableció una regla de competencia para el reconocimiento del derecho y pago de la pensión, que se determina en virtud del tiempo durante el cual se hicieron los aportes o cotizaciones, así:

Artículo 10. Entidad de previsión pagadora. La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes. [...] (énfasis añadido).

De acuerdo con esta norma, la última entidad a la cual hizo cotizaciones o aportes la persona que reúne los requisitos de tiempo de servicio y de edad exigidos para causar la pensión de jubilación por aportes es la competente para reconocer y pagar dicha prestación, siempre que el tiempo de afiliación haya sido igual o superior a seis años, continuos o discontinuos. De lo contrario, el reconocimiento y el pago corresponden a la entidad o fondo con el que se tenga el mayor tiempo de “aportación”, como regla general.

126 Cita original n.º 46: “Por el cual se reglamenta el artículo 7.º de la Ley 71 de 1988”.

Para la Sala esta es una regla especial de competencia para la pensión por aportes, que debe aplicarse si se llega a la conclusión de que procede dicho régimen, en virtud del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 [...].

Problema jurídico 3: ¿Se aplica, de forma absoluta, el criterio de distribución de competencias contenido en el artículo 10.º del Decreto 2709 de 1994, cuando se trata de la pensión por aportes?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00113-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00; Decisión del 13 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00066-00; Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00; Decisión del 9 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00192-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 17 de abril de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00022-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00133-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00119-00; Decisión del 15 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00224-00.

Por disposición del Decreto reglamentario 2709 de 1994, la UGPP sería, en principio, la competente para resolver la petición, debido a que fue Cajanal la última entidad en que el peticionario efectuó aportes, por un periodo superior a 6 años y, en cualquier caso, fue la entidad a la que se efectuó el mayor tiempo de aportes.

Sin embargo, esta regla de derecho no está llamada a aplicar, toda vez que, mediante disposiciones expedidas años más tarde, Decreto Ley 169 de 2008, subrogado por el Decreto 575 de 2013, se restringió la competencia de la UGPP a dos hipótesis, ninguna de las cuales se satisfacen en este caso, a saber:

1. La UGPP debe “efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras”.

En el presente caso, la supresión y liquidación de Cajanal se dispuso por el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009, que determinó el cese de actividades, a más tardar el 12 de julio siguiente¹²⁷ y que, según ha observado la Sala en casos previos, se efectuó materialmente el 1.º de julio de 2009, con el traslado masivo de los afiliados.

El solicitante solo causó el derecho pensional hasta el 6 de septiembre de 2014, cuando cumplió 60 años de edad. En esa medida, para la fecha de cesación de actividades de Cajanal, el peticionario no había causado su derecho pensional y, de hecho, se encontraba vinculado a un régimen distinto (RAIS).

Por consiguiente, no quedó a cargo de Cajanal EICE en liquidación el reconocimiento y pago de su pensión y por lo mismo tampoco a cargo de la UGPP.

2. La UGPP debe “[e]fectuar el reconocimiento de los derechos pensionales de los servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a la cesación de actividades de la administradora a la que estuviese afiliado”.

Según ha indicado esta Sala, “[...] la expresión “sin cumplir el requisito de la edad” debe entenderse como que la persona “se retira a la espera de cumplir la edad”. Esto significa que, aunque el legislador no lo dejó expresamente señalado, el retiro del trabajador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, sin causar la pensión porque tiene el tiempo de servicios, pero no la edad, quedó condicionado a que “no se trasladara a otra administradora de pensiones dentro del mismo régimen, ni al régimen de ahorro individual”¹²⁸.

127 Cita original n.º 72: así lo ha interpretado la Sala con la lectura del artículo 4.º del Decreto 2196 de 2009 que dispuso “La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social –ISS. Igualmente, deberá trasladar a dicha entidad los conocimientos sobre la forma de adelantar el proceso de sustanciación de los actos administrativos de reconocimiento de pensión de estos afiliados cotizantes, en la medida en que se trata de servidores públicos [...]”.

128 Cita original n.º 73: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00023-00.

2.4. BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN SUJETOS A DIFERENTES NORMATIVAS EN MATERIA PENSIONAL

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar el régimen bajo el cual se debe resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional presentada por el beneficiario, cuando le resultan aplicables varias normativas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00008-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00; Decisión del 9 de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00230-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00116-00; Decisión del 17 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00109-00; Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00017-00.

Obsérvese entonces que el señor [...], según se desprende de la información y los documentos que reposan en el expediente, habría cumplido con los requisitos para pensionarse que prevén la Ley 100 de 1993, la Ley 33 de 1985 y la Ley 71 de 1988.

En casos en los que [...] se cumplen con los requisitos para obtener la pensión [...] en más de un régimen pensional, la Sala [...] ha señalado que el peticionario podrá escoger el que le resulte más benéfico, en desarrollo del principio de favorabilidad [...].

Sin embargo, la Sala advierte que, debido a la prohibición de recibir dos o más asignaciones que provengan del Tesoro Público, contenida en la Constitución (art. 128) y en la Ley 4 de 1992 (art. 19), el señor [...] no podría obtener más de una

pensión (sea de jubilación o de vejez), de modo tal que el peticionario debe escoger con cuál de los regímenes mencionados desea pensionarse¹²⁹.

Ahora bien, no hay duda de que el peticionario puede escoger el régimen pensional que le resulte más favorable, sin embargo, en el caso concreto, ello no cambia la autoridad a la que le competente el estudio para el reconocimiento y pago de su prestación [...].

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios señalados para establecer la autoridad competente para el reconocimiento de la pensión, cuando al solicitante le son aplicables varias normativas, en virtud del régimen de transición?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 31 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00064-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00230-00; Decisión del 17 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00109-00.

La Sala considera pertinente exhortar a Colpensiones y a la UGPP para que de manera inmediata suministren al señor [...] toda la información y la asesoría que requiera sobre el momento en que habría adquirido su pensión de vejez o de jubilación y las condiciones económicas de la misma (monto de la mesada pensional), en cada uno de los regímenes que le son aplicables, de tal modo que pueda, con suficientes elementos de juicio, determinar con cuál de dichos regímenes desea pensionarse.

[...]

Asimismo, una vez el peticionario determine con cuál de dichos regímenes desea pensionarse, acudirá a la autoridad competente, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva y resolutive de esta decisión, para que esta **de manera prioritaria** y

129 Cita original n.º 54: sobre el punto, ver, entre otras, la Decisión del 27 de noviembre de 2017 (rad. 11001-03-06-000-2017-00116-00).

expedita, se pronuncie sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión [...] (negrillas en el original).

2.5. CRITERIOS PARA DISTRIBUIR LA COMPETENCIA
ENTRE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA
DE PENSIONES (COLPENSIONES) Y LA UNIDAD
DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP),
EN EL CASO DE LOS ANTIGUOS AFILIADOS A CAJANAL

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el criterio principal de competencia para definir si la UGPP o Colpensiones deben asumir el reconocimiento de una pensión, en el caso de los antiguos afiliados a la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00177-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 26 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00190-00; Decisión del 9 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00168-00; Decisión del 16 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00123-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00086-00; Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00005-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00154-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00124-00.

a. Compete a la UGPP, en relación con Cajanal, el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas afiliadas a Cajanal que adquirieron el derecho a la pensión (esto es, cumplieron los requisitos de edad y número de semanas cotizadas o tiempo de servicios exigidos) antes de trasladarse al ISS y máximo hasta el 12 de julio de 2009 (fecha máxima prevista por la ley para el traslado masivo).

b. Compete también a la UGPP, el reconocimiento de las pensiones de aquellas personas que, estando afiliadas a Cajanal o a otras cajas, fondos o entidades públicas autorizadas por el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 para administrar pensiones en el régimen de prima media, cumplieron el requisito de tiempo de servicios o número de semanas cotizadas exigido por la ley, y se retiraron o desafilieron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la respectiva caja, fondo o entidad, para esperar el cumplimiento de la edad.

c. En los demás casos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a Colpensiones, como administradora principal de dicho régimen en la actualidad.

Problema jurídico 2: ¿Qué otras reglas de competencia han sido utilizadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil para establecer si la UGPP o Colpensiones deben resolver una solicitud de reconocimiento pensional, en el caso de los antiguos afiliados a Cajanal que sean beneficiarios del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00220-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 18 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00187-00; Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00028-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00149-00; Decisión del 17 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00127-00; Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00062-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00142-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00115-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00108-00; Decisión del 6 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00131-00; Decisión del 29 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00090-00; Decisión del 24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00080-00; Decisión del

24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00072-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00034-00; Decisión del 20 de junio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00026-00; Decisión del 22 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00016-00.

El Decreto 813 de 1994¹³⁰ reglamentó el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y respecto de los servidores públicos, su artículo 6.º, señaló:

Artículo 6. Transición de las pensiones de vejez o jubilación de servidores públicos. Tratándose de servidores públicos afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión social, para efectos de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo primero del presente Decreto, se seguirán las siguientes reglas.

a) Cuando al 1.º de abril de 1994 el servidor público hubiese prestado 15 o más años continuos o discontinuos de servicio al Estado, cualquiera sea su edad, o cuenta con 35 años o más de edad si es mujer o 40 años o más de edad si es hombre, tendrán derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación o vejez a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual se encuentre afiliado, cuando cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones del régimen que se le venía aplicando.

Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones del régimen que se venía aplicando, en los siguientes casos:

i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales.

ii) Cuando se ordene la liquidación de la caja, fondo o entidad a la cual se encontraba afiliado el funcionario público.

iii) Cuando los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición no se encontraban afiliados a ninguna caja, fondo o entidad de previsión del sector público, con anterioridad al 1.º de abril de 1994, seleccionen el régimen de prima media con prestación definida.

b) Los servidores públicos que se vinculen al Instituto de Seguros Sociales voluntariamente o por liquidación de la caja, fondo o entidad de previsión a la cual

130 Cita original n.º 11: Decreto 813 de 1994 (abril 21), “Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la ley 100 de 1993”.

se encontraba afiliado, tendrán derecho al reconocimiento de bono pensional, calculado en la forma como lo determine el gobierno nacional (subraya la Sala).

El reglamento precisó, entonces, como regla general, que los derechos pensionales de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición continuaban a cargo de la caja, fondo o entidad de previsión social a la cual estuvieran afiliados; pero que esos derechos pasarían a ser de competencia del ISS cuando ocurriera alguna de las hipótesis indicadas: (i) que el servidor público se afiliara voluntariamente a ese Instituto; (ii) que el fondo, caja o entidad de previsión social originalmente obligado fuera liquidado; o (iii) que el servidor público no estuviera afiliado a fondo, caja o entidad de previsión con anterioridad al 1.º de abril de 1994 y seleccionara el régimen de prima media con prestación definida.

En el año 2000, se expidió el Decreto 2527¹³¹, reglamentario de los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, que adicionó las reglas de competencia para el reconocimiento de los derechos pensionales de los servidores públicos afiliados a los fondos o entidades de previsión social públicos, mientras dichos fondos o entidades subsistieran¹³².

131 Cita original n.º 12: Decreto 2527 de 2000 (diciembre 4) “*Por medio del cual se reglamentan los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y se dictan otras disposiciones*”.

132 Cita original n.º 13: “Artículo 1.º. Reconocimiento a cargo de las cajas, fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones. Las cajas, fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieran el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, exclusivamente en los siguientes casos: // 1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1.º de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra administradora del régimen de prima media. // 2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener el derecho a la pensión a la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en la entidad territorial del domicilio de la caja, fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra administradora del régimen de prima media. // 3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, caja o fondo público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al sistema general de pensiones. // También podrán hacerlo respecto de sus afiliados y en los mismos casos, las entidades a las cuales corresponda el reconocimiento de pensiones antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones. // En estos casos no se aplicará el literal c) del artículo 36 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 15 del Decreto 1513 de 1998”.

La Sala ha destacado en sus distintos pronunciamientos, y ahora lo reitera, que las reglas de competencia establecidas en el artículo 1.º del Decreto 2527 de 2000 están sujetas a que la respectiva entidad, caja o fondo de previsión exista cuando se configuren las hipótesis contenidas en dichas reglas.

2.6. CUOTAS O CUOTAS PARTES PENSIONALES

Problema jurídico 1: ¿Qué se entiende por “cuotas pensionales” o “cuotas partes pensionales”?, ¿cuál es su función y cuál es su soporte normativo, antes y después del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00097-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00227-00; Decisión del 24 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00007-00; Decisión del 24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00070-00; Decisión del 2 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00536-00; Decisión del 21 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00077-00.

El sistema de cuotas pensionales se estableció dentro del régimen de seguridad social del sector público colombiano con la finalidad de que las entidades en las cuales el empleado o trabajador había servido o cotizado para su pensión contribuyeran con la entidad o caja pagadora de la prestación y a prorrata o en proporción al tiempo de servicio, al pago de la misma¹³³.

[...]

¹³³ Cita original n.º 10: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de mayo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00003-00(2280).

Diferentes regímenes normativos regularon la figura de las cuotas partes pensionales antes de la Ley 100 de 1993.

[...]

Ahora bien, la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” también se ocupó de la figura de las cuotas partes pensionales en el Título IV relativo al “Traslado de Régimen”.

[...]

De todo lo expuesto, es posible concluir que la figura de las cuotas partes pensionales fue de gran importancia en los regímenes pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993 y lo sigue siendo dentro del Sistema General de Pensiones estructurado por dicha ley.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, este sistema se encuentra “sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, la que a su vez puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados”¹³⁴.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente, en la actualidad, para reconocer, administrar y pagar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y otras entidades públicas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00097-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

¹³⁴ Cita original n.º 23: Corte Constitucional. Sentencia C-895 de 2009.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00227-00; Decisión del 24 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00007-00; Decisión del 24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00070-00; Decisión del 2 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00536-00; Decisión del 21 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00077-00¹³⁵

Con fundamento en estos dos contenidos normativos –valga decir, los artículos 6.11 del Decreto 575 de 2013 y 22 del Decreto 2196 de 2009–, se infiere que la administración y el reconocimiento de las cuotas partes constituyen una obligación de carácter misional, por lo que, en principio, tendría que ser asumida por la UGPP.

Ahora bien, el Decreto 2196 de 2009 dispone que la UGPP es la entidad responsable de asumir las obligaciones de carácter misional que se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación de Cajanal. Con base en lo anterior, se infiere que tal entidad se encuentra llamada a asumir lo relacionado con las cuotas partes de la entidad liquidada, pues, según acaba de indicarse, dichas cuotas partes constituyen una obligación de naturaleza misional.

Esta conclusión no solo encuentra fundamento en lo previsto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009; también se funda en el propio objeto institucional que el Legislador, al aprobar la Ley 1151 de 2007, le asignó a la UGPP al disponer su creación. Las cuotas partes, en la medida en que tienen una incidencia incontrovertible en el reconocimiento de los derechos pensionales, constituyen una obligación típicamente misional, y tales deberes son, precisamente, los que la ley quiso encomendar a la UGPP. En cualquier caso, es preciso indicar que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del FOPEP.

Problema jurídico 3: ¿Cuál es la entidad competente para reconocer y pagar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00097-00.

135 Nota del editor: sobre este asunto, ver también el Concepto 2280 del 26 de mayo de 2016, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2016-00003-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00227-00; Decisión del 24 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00007-00.

Una interpretación integral y sistemática de las disposiciones expuestas hasta este punto¹³⁶, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones generales sobre la competencia para la cancelación de las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora:

1. Del 21 de mayo de 2003 al 31 de diciembre de 2007:

De acuerdo con el Decreto 1292 de 2003, a partir del 21 de mayo de ese año, la competencia para la administración¹³⁷ y pago de las cuotas partes pensionales del extinto Incora quedó así:

a) Administración: En cabeza de Cajanal (art. 28).

b) Cancelación: A cargo del FOPEP (art. 34).

2. Del 31 de diciembre de 2007 al 29 de noviembre de 2013:

En virtud de lo establecido en el Decreto 4986 de 2007, a partir de 31 de diciembre de 2007 al 29 de noviembre de 2013, la competencia para la administración y cancelación de las cuotas partes del extinto Incora se repartió así:

¹³⁶ Nota del editor: se refiere, principalmente, a los Decretos 1292 de 2003, 4986 de 2007, 169 de 2008 y 2796 de 2013.

¹³⁷ Cita original n.º 34: Sobre el término administración de las cuotas partes, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Decisión del 14 de agosto de 2017, sostuvo: “Para la Sala, la administración de las cuotas partes pensionales incluye, no solamente su pago (cuando son cuotas partes pasivas) o su cobro y recaudo (cuando se trata de cuotas partes activas), sino también la expedición de los actos administrativos que modifiquen su valor, su forma de pago etc., así como la tramitación o la intervención en las actuaciones administrativas respectivas, según el caso”, radicado 110010306000201700070- (C).

a) Administración: Se radicó en el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Lo anterior, por disposición del artículo 2.^o¹³⁸ *Ibidem*, que reguló específicamente lo relacionado con la administración de las cuotas partes pensionales del extinto Incora y le atribuyó la competencia al mencionado Fondo.

b) Cancelación: Continuó a cargo del FOPEP ya que el Decreto 4986 de 2007 no modificó el artículo 34 del Decreto 1292 de 2003 que, como se vio, le atribuyó esa función a dicho Fondo.

3. A partir del 30 de noviembre de 2013:

De conformidad con el Decreto 2796 de 2013 en concordancia con el Decreto 169 de 2008, a partir del 30 de noviembre de 2013, la competencia para la administración y cancelación de las cuotas partes pensionales del extinto Incora quedó así:

i) Administración: A partir del 30 de noviembre de 2013, la competencia para la administración se radicó en la UGPP.

Ello, como consecuencia de lo señalado en el artículo 1.^o¹³⁹ del Decreto 2796 de 2013, que trasladó las funciones atribuidas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia a la UGPP.

138 Cita original n.º 35: “Artículo 2º. Para efectos de lo dispuesto en el Decreto 1292 de 2003, en sus artículos 28, 29 y 32, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia reconocerá las pensiones que estaban a cargo del Incora en Liquidación, para lo cual se subrogará en la administración del contrato de Fiducia que el Incora en Liquidación celebre para administrar los recursos destinados a financiar los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor. // De conformidad con el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, el Incora en Liquidación transferirá a la Fiduciaria los activos líquidos necesarios para el pago del componente del pasivo estimado en el cálculo actuarial correspondiente a los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de aprobar el cálculo actuarial, deberá aprobar también el porcentaje de gastos de administración, sin que dicho porcentaje pueda superar el 4%. // El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y el Incora en liquidación, deberán acordar la entrega de la información y documentación que se requiere para el buen desarrollo de esta función, teniendo en cuenta el contrato que se realice con la Fiduciaria”.

139 Cita original n.º 36: “Artículo 1º. *Asignación de competencias*. A partir del 30 de noviembre de 2013, las competencias asignadas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 2º del Decreto 4986 de 2007, serán asumidas por la Unidad

Incluso, sustituyó la competencia para la administración de las cuotas partes pensionales reconocidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2007 por parte del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en la UGPP. Lo anterior, según el artículo 3.^º¹⁴⁰ del Decreto 2796 de 2013.

Bajo este análisis, debe concluirse que el Decreto 2796 de 2013 se encuentra vigente y con presunción de legalidad. Este acto administrativo modificó la competencia asignada al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales en virtud del Decreto 4986 de 2007 y la asignó a la UGPP en lo que respecta a la administración de las cuotas partes pensionales que se establezcan con posterioridad al 31 de diciembre de 2007¹⁴¹.

ii) Cancelación: A través del FOPEP de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2.^º del Decreto 169 de 2008.

Problema jurídico 4: ¿Cuál es la entidad competente para administrar las “cuotas pensionales” que estaban a cargo del extinto Caprecom, en relación con los exempleados de Telecom?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00070-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)”.

140 Cita original n.º 37: “Artículo 3.º. *Cuotas partes pensionales*. La administración de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar, reconocidas con posterioridad a la fecha de traslado de las competencias indicadas en el artículo 2.º del Decreto 4986 de 2007 al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, así como las posteriores al traslado de la función de que trata el artículo 10 del presente Decreto a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), estará a cargo de esta Unidad”.

141 Cita original n.º 38: el 31 de diciembre de 2007 corresponde a la fecha de traslado de las competencias al Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales, a la que se refiere el Decreto 2796 de 2013, con el fin de determinar la fecha a partir de la cual la UGPP asumirá competencia para administrar las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar.

La interpretación integral y sistemática de las disposiciones tomadas en consideración hasta este punto¹⁴², permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones generales sobre la competencia para la administración de las cuotas partes pensionales a cargo o a favor de la extinta Caprecom.

1. La administración de las cuotas partes pensionales a cargo o a favor de la liquidada Caprecom, en relación con los derechos pensionales de los ex empleados de TELECOM, establecidas hasta el 31 de mayo de 2015, corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.
2. La administración de las cuotas partes pensionales a cargo o a favor de la extinta Caprecom, establecidas con posterioridad al 31 de mayo de 2015, para el caso de TELECOM, deberá ser realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, UGPP.
3. Las reglas de competencia señaladas, en relación con la administración de las cuotas partes pensionales, son independientes de las competencias fijadas por las normas citadas para la administración y pago de las pensiones y demás prestaciones que estaban a cargo de Caprecom, pues resulta claro que a partir del momento en que la UGPP asumió las funciones pensionales de Caprecom, la administración de las pensiones y demás prestaciones económicas pasó a quedar en cabeza de la UGPP, y su pago debe ser efectuado por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) [subrayas en el original].

Problema jurídico 5: ¿En qué casos opera, y en cuáles no, la supresión de las cuotas pensionales entre entidades públicas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00097-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

¹⁴² Nota del editor: se refiere, principalmente, a los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, y a los Decretos 169 de 2008, 2011 de 2012, 575 de 2013, 1389 de 2013, 653 de 2014, 1440 de 2014, 2408 de 2014, 2090 de 2015 y 2519 de 2015.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 24 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00007-00¹⁴³.

4) La Ley 1753 de 2015 ordenó la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, tanto para las causadas como las que a futuro se causen [negrillas suprimidas].

Se trata de una norma que, para los efectos de la supresión de las cuotas partes pensionales, está referida a entidades públicas del orden nacional¹⁴⁴ que formen parte del Presupuesto General de la Nación y no a entidades territoriales.

Por lo tanto, en lo pertinente en cuanto a revelación contable de obligaciones de cuotas partes pensionales causadas o las que a futuro se causen, será de aplicación esta norma legal respecto de las entidades públicas del orden nacional, por tratarse de una norma posterior al Decreto 3056 de 2013¹⁴⁵.

En el caso de cuotas partes pensionales entre entidades del orden territorial y entidades del orden nacional no existe supresión de estas cuotas partes pensionales y continuarán reconociéndose y pagándose según el régimen vigente¹⁴⁶.

2.7. SUBROGACIÓN DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN O COMPARTIBILIDAD PENSIONAL

Problema jurídico 1: ¿En qué consiste el fenómeno de la subrogación de la pensión de jubilación o compartibilidad pensional?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00180-00.

143 Nota del editor: sobre este asunto, ver también el Concepto 2280 del 26 de mayo de 2016, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2016-00003-00.

144 Nota del editor: en la Decisión del 24 de julio de 2008 (rad. 11001-03-06-000-2018-00007-00) se aclaró que estas disposiciones son aplicables a Colpensiones y a la UGPP, en relación con las cuotas partes que administran, por lo que tales entidades están obligadas a efectuar la supresión de las cuotas pensionales, en los casos dispuestos por la ley.

145 Nota del editor: Decreto 3056 de 2013, “Por el cual establecen lineamientos en materia de elaboración de cálculo actuarial, reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional y se dictan otras disposiciones”.

146 Cita original n.º 39: Decreto 1337 de 2016, artículo 2, parágrafo 1.

Partes: Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 16 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00061-00; Decisión del 8 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00021-00; Decisión del 17 de marzo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00195-00.

La compatibilidad pensional se entiende como una figura en virtud de la cual se le permite al empleador que tiene a su cargo el reconocimiento, o reconoció, el pago pensional extralegal, compartir su pago con el extinto Instituto de Seguros Sociales (Hoy Colpensiones), siempre y cuando hubiese cotizado durante el tiempo exigido para que el trabajador cumpla los requisitos para acceder a la pensión legal.

Sobre el particular, el Consejo de Estado señaló:

[...] Cuando una entidad oficial había afiliado a sus funcionarios públicos al Instituto de los Seguros Sociales, se tenía esta situación: los servidores tenían derecho a la pensión de jubilación pues laboraban bajo una relación legal y reglamentaria y el hecho de la afiliación al ISS no cambiaba su régimen laboral, pero este Instituto, reconocía la pensión de vejez, de manera que era necesario hacer compatibles los dos regímenes pensionales, el de jubilación con el de vejez. La armonización de estos regímenes se obtuvo aplicando a esta situación el mecanismo de la subrogación de la pensión de jubilación o de la compartibilidad, según el cual era el empleador quien reconocía y pagaba la pensión a que estaba obligado antes de lo previsto en los reglamentos del Seguro quien además seguía cotizando al ISS hasta que el trabajador tuviera derecho a la pensión de vejez, y reconocida la de vejez, el Instituto de los Seguros Sociales se subrogaba en el pago de la pensión. Si la pensión reconocida inicialmente por el empleador era superior a la de vejez reconocida por el ISS, entonces aquel pagaba el mayor valor entre ambas¹⁴⁷ (se destaca).

Así las cosas, ha de entenderse que en virtud de esta figura, el empleador le reconoce a su ex trabajador una pensión de jubilación convencional o extra legal por un monto determinado, en todo caso, estipulando que dicha pensión será compartida con la autoridad administradora de pensiones, una vez cumplidos los requisitos legales

147 Cita original n.º 36: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 25 de septiembre de 2020, radicado 08001-23-33-000-2014-00318-01(0113-18). C. P.: Carmelo Perdomo Cuéter (*sic*).

para el reconocimiento de la pensión de vejez, siempre y cuando el empleador, quien reconoció la pensión extralegal, continuara realizando los aportes al sistema de seguridad social durante ese período.

Sobre el particular el artículo 18 del Decreto 758 de 1990, “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1º de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios” [sic] disponía que:

Artículo 18. Compartibilidad de las pensiones extralegales. Los patronos registrados [...] en el Instituto de Seguros Sociales, que otorguen a sus trabajadores afiliados pensiones de jubilación reconocidas en convención colectiva, pacto colectivo, laudo arbitral o voluntariamente, causadas a partir del 17 de octubre de 1985, continuarán cotizando para los seguros de invalidez, vejez y muerte, hasta cuando los asegurados cumplan los requisitos exigidos por el Instituto para otorgar la pensión de vejez y en este momento, el Instituto procederá a cubrir dicha pensión, siendo de cuenta del patrono únicamente el mayor valor, si lo hubiere, entre la pensión otorgada por el Instituto y la que venía cancelando al pensionado.

En conclusión, la compartibilidad pensional implica que entre el empleador y la autoridad administradora de pensiones o aseguradora del régimen que corresponda garanticen el derecho prestacional del pensionado, no de manera integral, sino compartida.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para reconocer y pagar una prestación que depende de la pensión, si se presenta el fenómeno de la compartibilidad pensional?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00180-00.

Partes: Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 16 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00061-00; Decisión del 8 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00021-00; Decisión del 17 de marzo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00195-00.

[...] teniendo en cuenta que la prestación económica reclamada, objeto del conflicto entre las dos autoridades administrativas, se encuentra correlativamente ligada a la obligación pensional, [...] quien deberá conocer la viabilidad del reconocimiento y pago de esta de quien lo solicite, será aquella encargada del pasivo pensional, en este caso la alcaldía municipal.

Si bien [...] la entidad territorial argumenta la procedencia de la figura de compartibilidad pensional para negar competencia, como previamente se anotó, cabe aclarar que el empleador sólo podrá compartir la obligación pensional a su cargo con la administradora de pensiones del sistema de seguridad social, en este caso con Colpensiones, hasta el momento que el pensionado (afiliado al sistema general de pensiones) cumpla con los requisitos de ley para que le sean [*sic*] reconocida la pensión legal de vejez.

Por lo tanto, es la administración municipal de Guadalajara de Buga, la autoridad competente para conocer de la solicitud de auxilio funerario invocada por [...].

2.8. COMPETENCIAS DE LOS FONDOS TERRITORIALES DE PENSIONES PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el criterio principal establecido por la Sala para el reconocimiento y pago de pensiones por parte de los fondos territoriales de pensiones?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00044-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), municipio de Chiquinquirá (Boyacá) y departamento de Boyacá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00040-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00118-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00107-00;

Decisión del 11 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00079-00;
Decisión del 2 de junio de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00037-00.

[...] los fondos de pensiones territoriales fueron encargados principalmente de sustituir a los fondos y cajas de previsión insolventes en el pago de las pensiones que estaban a su cargo y la de aquellas personas que cumplieron el tiempo de servicio en la respectiva caja, pero no habían llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan (numerales 1, 2 y 3¹⁴⁸). Solo excepcionalmente tienen competencia para reconocer nuevas prestaciones, si así lo determinaba su acto de creación.

Problema jurídico 2: ¿Cuándo compete a las entidades territoriales el reconocimiento de las pensiones cuyo pago está atribuido al respectivo fondo territorial de pensiones?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 25 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00176-00.

Partes: Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y municipio de Sincé (Sucre).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00040-00.

[...] al Fondo de Pensiones Territorial del municipio de Sincé (Sucre), le correspondía sustituir a la Caja de Previsión Social municipal en el pago de las pensiones de aquellas personas que cumplieron el tiempo de servicio vinculados a esta caja, pero les faltaba cumplir la edad para acceder a la pensión [...].

Teniendo en cuenta que al Fondo de Pensiones Territorial, adscrito al municipio de Sincé [...] no le fue otorgada expresamente la facultad de reconocimiento pensional en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del art. 4 del Decreto 1296 de 1994, en el acto de su constitución expedido por el alcalde municipal, le corresponde a la entidad territorial el estudio de la petición presentada.

Por lo anterior, el municipio [...] es el competente para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de vejez del señor [...].

148 Nota del editor: numerales del artículo 4.º del Decreto Ley 1296 de 1994.

[...]

Por otra parte, al momento de la declaratoria de insolvencia de la Caja de Previsión Social Municipal, [...] el señor [...] contaba con 21 años de servicio público y tenía 53 años de edad, por lo que tuvo que esperar a cumplir la edad de retiro de 55 años, para solicitar su pensión.

De manera adicional, se encuentra que el último empleador [...] fue el municipio de Sincé [...], y que luego de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no se trasladó al ISS y continuó bajo el régimen de transición del artículo 36 de dicha ley.

Problema jurídico 3: ¿A qué autoridad le corresponde el reconocimiento y pago de la pensión cuando la persona cumplió el tiempo de servicio estando afiliada a la caja o fondo territorial de previsión, pero, al llegar a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, se encontraba afiliada a otra administradora del régimen de pensiones?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00105-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y departamento de Santander –Fondo Territorial de Pensiones–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

La Sala declarará competente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para que conozca y decida de fondo sobre la petición de [...], con base en el análisis jurídico precedente y las siguientes consideraciones que lo precisan y lo adicionan:

a) La peticionaria, como lo certifica el Fondo, es su afiliada. Y si bien en la misma certificación consta que no es afiliada activa, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia acogida por esta Sala¹⁴⁹, ha dejado en claro que la desafiliación y la inactividad son dos situaciones diferentes [...].

149 Cita original n.º 30: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 8 de junio de 2016, Número Único 11001 03 06 000 2015 00188 00, Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas. **Partes:** Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

[...]

c) La peticionaria fue afiliada al Instituto de Previsión Social del Departamento de Santander y, de acuerdo con la documentación conocida por la Sala, su afiliación fue durante todo el tiempo laborado, esto es, 15 años y dos meses.

Ese tiempo corresponde al requisito de tiempo de la pensión creada por la Ley 42 de 1933, y bajo este supuesto, la interesada estaría en la hipótesis de competencia del Fondo de Pensiones Territorial de Santander establecida en los artículos 4.º, numeral 2 del Decreto Ley 1296 de 1994¹⁵⁰ y 4.º, numeral 3 del Decreto departamental 077 de 1995, para su reconocimiento y pago, previa verificación de la causación del derecho.

No obstante, ambas disposiciones condicionan el reconocimiento de la pensión a que el titular no esté afiliado a “ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden”, requisito que no cumple [...] dada su condición de docente afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Problema jurídico 4: ¿A qué autoridad le compete el reconocimiento y pago de la pensión de las personas trasladadas a otra administradora de pensiones, como consecuencia de la declaratoria de insolvencia de la caja o fondo territorial de previsión a la que estaban afiliadas, si, a la fecha de su traslado, no cumplían aún con los requisitos de edad y tiempo de servicio para adquirir la pensión?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00071-00.

(FONPREMAG) Departamento de Córdoba - Secretarías de Educación y de Gestión Administrativa y Municipio de La Apartada, Departamento de Córdoba, Asunto: Pensión de jubilación de docente nacionalizado. // Decisión del 10 de octubre de 2016, Número Único: 11001 03 06 000 2016 00082 00, Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas, **Partes:** Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

150 Cita original n.º 32: D.L. 1296/94, “Artículo 4.º, numeral 2. *Sustituir a las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes pertenecientes a la entidad territorial, en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, una vez se reconozcan, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administración del régimen de pensiones de cualquier orden*”.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Departamento de Norte de Santander –Fondo de Pensiones Públicas Territoriales del Departamento de Norte de Santander–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00095-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00107-00.

La fecha probable en [...] que la señora adquirió el estatus pensional de la Ley 71 de 1988, fue en diciembre de 2011, momento en el cual se encontraba cotizando ante el ISS (hoy Colpensiones). Es así que, la última entidad de previsión de [...] fue, el ISS, hoy Colpensiones.

Sin embargo, no alcanzó a completar 6 años de cotización en dicha entidad y en consecuencia la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión, es aquella en la que cotizó la mayor parte del tiempo, esto es, la Caja de Previsión de Norte de Santander, en la cual hizo aportes por 6 años, 10 meses y 9 días.

Sin embargo, la Ordenanza 021 de 1995 dispuso la creación del Fondo Departamental de Pensiones Públicas Territoriales de Norte de Santander y la Ordenanza 073 de 1997 dispuso la liquidación de la Caja de Previsión de Norte de Santander.

Dicho fondo, conforme al Decreto 1296 de 1994, fue creado como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrito a la respectiva entidad territorial, sin autorización expresa para reconocer pensiones, sino para sustituir a la referida Caja de previsión, en el pago de las pensiones de aquellas personas que cumplieron el tiempo de servicio, pero les faltaba cumplir la edad para acceder a la pensión [...].

En el presente caso, al momento de la declaratoria de insolvencia de la Caja Departamental de Previsión Social de Norte de Santander, [...] tenía 16 años de servicio público y 53 años de edad, por lo que tuvo que esperar a cumplir la edad de retiro de 55 años, y a completar los 20 años de servicio para solicitar su pensión.

Así las cosas, en virtud a lo previsto en el artículo 5 del Decreto 1068 de 1995, la entidad administradora que recibió las cotizaciones al momento del cumplimiento de la edad y tiempo de servicio para acceder a la pensión [...] fue el ISS, hoy Colpensiones, por lo cual es dicha autoridad la competente para resolver la solicitud de reconocimiento y pago del derecho pensional [...].

Es de reiterar [...] que la peticionaria se trasladó voluntariamente al ISS, hoy Colpensiones, en el año 1995 hasta el año 2014, y en el año 2019 presentó su solicitud de pensión a Colpensiones. Por todo lo anterior, la competencia recae en la última autoridad en que cotizó al momento de cumplir los requisitos para pensión, de decir, Colpensiones.

2.9. COMPETENCIAS DEL FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL (FOPEP)

Problema jurídico 1: ¿El FOPEP, de manera autónoma, puede determinar qué descuentos proceden frente a las mesadas pensionales que paga, independientemente de las instrucciones que haya impartido o deba impartir la UGPP?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00229-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Nación - Ministerio de Trabajo - Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) - y Nación - Ministerio de Salud y Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)-.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00079-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00080-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00081-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00082-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00083-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00085-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00086-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00101-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00105-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00109-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00154-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00155-00.

[...] la ley ha escindido las funciones de reconocimiento y administración (antes CAJANAL –hoy UGPP–) y las de pago de la pensión (FOPEP) de los servidores públicos sometidos al régimen de prima media. Como se vio, tal división funcional establecida por el legislador también opera respecto de la pensión gracia, que es el asunto sometido a decisión de la Sala.

En este esquema institucional [...] resulta claro que la función de pago a cargo del FOPEP no es autónoma, pues ella depende necesariamente de la relación jurídica que se establece entre la UGPP y los beneficiarios de la referida prestación social, o lo que es lo mismo, son los actos de reconocimiento o reliquidación de la prestación por parte de la UGPP los que activan la respectiva función de pago a cargo del FOPEP.

[...]

En consecuencia, el FOPEP está sujeto a las novedades que le reporte la UGPP en su condición de administrador de la nómina, respecto de los beneficiarios de la pensión gracia y, en tal sentido, habrá de pagar las pensiones y demás prestaciones económicas que resulten de imperativo cumplimiento de acuerdo con la Constitución Política, la ley y las decisiones judiciales.

Así, el conflicto [...] se resuelve a favor de los argumentos de la UGPP en el sentido de que es la autoridad con la función de administrar la nómina de los beneficiarios de la pensión gracia y de reportar las novedades (administrativas o judiciales) al FOPEP, el cual debe proceder a efectuar los cambios respectivos en las mesadas pensionales.

Problema jurídico 2: ¿El FOPEP es competente para elaborar el cálculo actuarial, con el fin de efectuar el traslado de la reserva o los recursos que permitan financiar la reliquidación de pensiones de invalidez reconocidas durante la existencia del ISS?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00191-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Positiva Compañía de Seguros S.A., Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Consorcio de Pensiones Públicas (como administrador del FOPEP) y Ministerio del Trabajo.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00183-00; Decisión del 17 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00185-00.

El Decreto 1437 del 30 de junio 2015 es reglamentario del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015¹⁵¹, norma que ordenó que las pensiones por invalidez que se hubieren causado en el entonces ISS (hoy liquidado), fueran administradas por la UGPP y pagadas por el FOPEP, previo traslado de los recursos por parte de Positiva Compañía de Seguros S.A.¹⁵².

[...]

Con el Decreto 1437 de 2015 se escindieron tales funciones de la siguiente manera: i) a cargo de la UGPP quedó la competencia para administrar los recursos, y ii) a cargo del FOPEP quedó la función de pagar las pensiones.

[...]

Por tal razón, en los términos del párrafo 1º del artículo 2.2.10.25.3 del Decreto 1833 de 2016¹⁵³, Positiva Compañía de Seguros S.A. debe elaborar el cálculo actuarial correspondiente al derecho de [...], para presentarlo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su aprobación y para trasladar los recursos para que el FOPEP efectúe el pago.

Finalmente, es preciso señalar que una vez se efectúe el cálculo actuarial para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se efectúe el traslado

151 Cita original n.º 36: Ley 1753 de 2015 (junio 9), “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’ [...] ARTÍCULO 80. PAGO DE PENSIONES DE INVALIDEZ RECONOCIDAS POR POSITIVA. Las pensiones que actualmente están a cargo de Positiva S. A., cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales, serán administradas por la UGPP y pagadas por el FOPEP, previo el traslado de la reserva actuarial correspondiente, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional”.

152 Cita original n.º 37: Según el artículo 1.º del Decreto 1234 de 2012, Positiva Compañía de Seguros S. A., es una entidad aseguradora organizada como sociedad anónima, tiene el carácter de entidad descentralizada indirecta del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, sometida al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado de conformidad con el artículo 97 de la Ley 489 de 1998. Asimismo, Positiva realiza actividades relacionadas con la gestión de administración y pagos de obligaciones pensionales causadas durante la operación que ejerció el Instituto de Seguros Sociales, en el ramo de riesgos profesionales, hoy riesgos laborales.

153 Nota del editor: “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

de los recursos por parte de Positiva, el FOPEP deberá hacer efectivo el pago del derecho pensional [...], tal y como lo señala la norma en cita.

2.10. RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES O SUSTITUCIÓN PENSIONAL

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para definir la competencia para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por el fallecimiento de personas que consolidaron su derecho pensional con la Ley 71 de 1988 (pensión por aportes), como beneficiarios del régimen de transición?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de marzo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00246-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00180-00.

[...] el aspecto central del presente conflicto se circunscribe a determinar cuál entidad pública Colpensiones o la UGPP debe estudiar y resolver la solicitud de derechos pensionales de [...] en su condición de cónyuge supérstite.

[...]

Es evidente que un derecho pensional causado con fundamento en el régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993 aunque no haya sido reclamado [...] antes de su muerte, no puede analizarse en vigencia de la Ley 100 de 1993 bajo el régimen de prima media con prestación definida creado por dicha ley y tampoco puede sujetarse a los desarrollos legales y reglamentarios posteriores a la misma. Se trata entonces de un derecho adquirido protegido y garantizado por el artículo 46 de la Constitución Política, la Ley 100 de 1993, en sus artículos 11, 36 y 289 ibídem, y el Acto Legislativo 01 de 2005 y debe reconocerse de conformidad con la legislación anterior aplicable, que para el presente caso corresponde a la Ley 71 de 1988 y el Decreto Reglamentario 2709 de 1993 [*sic*].

En virtud de lo anterior, [...] la entidad que tiene la competencia para estudiar y resolver de fondo la solicitud de derechos pensionales presentada por la señora [...] es la UGPP, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, la Ley 71 de 1988 y el artículo 10.º del Decreto Reglamentario 2709 de 1994, por cuanto es la entidad a la que mayor aportación realizó y su tiempo de vinculación con el iss (hoy Colpensiones) no alcanzó el mínimo de seis años, como lo exige este decreto.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la normativa que regula la pensión de sobrevivientes del personal favorecido con el régimen especial del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, Ley 32 de 1986 (veinte años de servicio, sin tener en cuenta la edad)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00020-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 19 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00035-00.

En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, fue expedido el Decreto 2160 de 1992¹⁵⁴ por el cual se fusionaron la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia y el Fondo Rotatorio del mismo ministerio y se creó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Luego fue expedido el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993¹⁵⁵) que en el artículo 15 estableció el Sistema Nacional Penitenciario y en el artículo 172 confirió facultades extraordinarias para que se adoptara el régimen de personal del INPEC.

154 Cita original n.º 41: Decreto 2160 de 1992 (diciembre 30). “Por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia [...] Artículo 2.º. *Naturaleza.* El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa”.

155 Cita original n.º 42: Ley 65 de 1993 (agosto 19). “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

Con base en las mencionadas facultades extraordinarias fue expedido el Decreto Ley 407 de 1994, que entró a regir el 21 de febrero del mismo año¹⁵⁶.

El artículo 78 del Decreto Ley 407 [...] clasificó el personal del INPEC en dos categorías: a) Personal administrativo, y b) Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional¹⁵⁷.

En relación con el régimen pensional, el artículo 168 del Decreto Ley 407 conservó el régimen especial de la Ley 32 de 1986 para el personal que estaba vinculado el 21 de febrero de 1994, fecha de entrada en vigencia de ese decreto ley; y para quienes entraran después de esa fecha, remitió al artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sobre actividades de alto riesgo de los servidores públicos.

[...]

Para el caso concreto interesa tener en cuenta que, respecto de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, por mandato del Acto Legislativo 01 de 2005, conservaron el régimen especial de la Ley 32 de 1986, [...] y la pensión de sobrevivientes se remite a la Ley 100 de 1993, en virtud del artículo 170 del Decreto Ley 407 de 1994 [...].

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para definir la competencia de la UGPP o de Colpensiones, para resolver las solicitudes de pensión de sobrevivientes presentadas por beneficiarios del personal favorecido con el régimen especial de la Ley 32 de 1986 (Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 19 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00035-00.

156 Cita original n.º 43: Decreto Ley 407 de 1994 (febrero 20). “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [...] Artículo 186. *Vigencia*. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”. *Diario Oficial* n.º 41.233, 21 de febrero de 1994.

157 Cita original n.º 44: D.L. 407/94, “Artículo 78. *Categorías*. El personal de carrera vinculado al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para efectos del presente estatuto se clasifica en dos (2) categorías, las cuales se denominan de la siguiente forma: a) Personal administrativo, y b) Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional”.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 6 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00020-00.

[...] La UGPP no tiene competencia para resolver la solicitud [...].

De la revisión normativa y los antecedentes del caso la Sala encuentra que la UGPP no es la autoridad competente, por las siguientes razones:

i) Durante la vinculación con el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, el señor [...] fue afiliado a Cajanal.

ii) Como se analizó [...], el Decreto 2196 de 2009 suprimió y ordenó la liquidación de Cajanal. Dicha norma en su artículo 3° dispuso que esta caja adelantaría el trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales de los **afiliados** que cumplieron con los “requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado al ISS. Este proceso liquidatorio concluiría hasta cuando esas funciones y la administración de la nómina de pensionados fueran asumidas por la UGPP.

[...]

iii) Cuando entró en vigencia el Decreto 2196 de 2009, el señor [...] no era afiliado de Cajanal [...].

iv) Como [...] no era afiliado a Cajanal desde septiembre de 2000 ni en la fecha de su muerte (enero de 2002), los aportes causados en virtud de la sentencia de nulidad de su desvinculación del INPEC, proferida por el Consejo de Estado, no habrían podido ser hechos a esa Caja si hubiera existido en marzo de 2012, fecha de la sentencia.

v) En la fecha de su fallecimiento [...] el señor [...] no tenía 20 años de servicios, ni de aportes o cotizaciones.

vi) La UGPP, de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que la creó, y el Decreto Ley 169 de 2008, tiene a su cargo el “reconocimiento de **derechos pensionales causados** a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que haya decretado

o se decrete su liquidación”, y “de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras”.

Los documentos conocidos por la Sala le permiten inferir que [...], en la fecha de su fallecimiento, no se encontraba en ninguna de las hipótesis legales de competencia de la UGPP.

[...] **Colpensiones es la autoridad competente para resolver la solicitud [...].**

La razón que fundamenta esta decisión de la Sala se expone a continuación:

Conforme a lo estipulado en el Decreto 2011 de 2012¹⁵⁸, en su artículo 3.º, le corresponde a Colpensiones, como administradora general del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluidas las presentadas ante el ISS y CAPRECOM que no estuvieran resueltas al entrar en vigencia el mencionado decreto, esto es, el 28 de septiembre de 2012.

Conforme a lo anterior, se entiende que Colpensiones tiene la competencia general para conocer y decidir de fondo las peticiones en materia de derechos pensionales, que no estén atribuidas a otras entidades, como, por ejemplo, la UGPP. Es por ello, que le corresponde a Colpensiones conocer y decidir de fondo la petición presentada por la [...] cónyuge supérstite.

2.11. RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN FAMILIAR

Problema jurídico 1: ¿Los cónyuges o compañeros permanentes que reúnan el número de semanas de cotización exigidas para la pensión familiar, pero que nunca se afiliaron al Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a esta prestación?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00040-00.

158 Cita original n.º 53: “Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, y se dictan otras disposiciones”.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y departamento del Huila –Fondo de Pensiones Territorial del Huila–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

En cuanto a los requisitos para acceder a la pensión familiar, el ordenamiento establece lo siguiente:

“[...] Que los cónyuges o compañeros permanentes estén afiliados al régimen pensional de Prima Media con Prestación Definida, al momento de la solicitud de la pensión (Literal a) del artículo 151 C de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 3.º de la Ley 1580 de 2012 y artículo 2, literal a), del Decreto 288 de 2014”.

Como se puede observar, desde una interpretación literal de la norma, únicamente podrían reclamar la pensión familiar los cónyuges o compañeros permanentes que estén afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida, al momento de presentar su solicitud.

En esta medida, se llegaría al absurdo de afirmar, por ejemplo, que los cónyuges o compañeros permanentes que completaron el número de semanas exigidas para adquirir la pensión familiar, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, no pueden solicitar esta prestación, a menos que se afilien y sigan cotizando al Sistema General de Pensiones.

Sobre este punto, es importante observar que en la exposición de motivos de la Ley 1580 de 2012¹⁵⁹, el legislador hizo referencia a la aplicación de la pensión familiar para los “actuales cotizantes”. Sin embargo, también dejó planteado, de manera general, que la finalidad de la pensión familiar era otorgar esta prestación a las personas que no alcanzaron a completar las semanas exigidas¹⁶⁰.

159 Cita original n.º 26: se pueden consultar las *Gacetas del Congreso* de los años 2010 (500 y 645), 2011 (315, 454, 574, 60 y 671), y 2012 (243, 257, 358, 365 y 412).

160 Cita original n.º 27: en la *Gaceta del Congreso* 257 de 2012 se lee como exposición de motivos lo siguiente (p. 2): “[...] En Colombia, un gran sector de trabajadores cuenta con la edad para la jubilación, cumpliendo así uno de los requisitos para acceder a la pensión; sin embargo por la flexibilidad de los contratos de trabajo, o del desempleo, entre otros factores, dichas personas no llegan a completar las semanas de cotización exigidas o el capital mínimo ahorrado, afectando de esta manera el anhelo de todo trabajador de gozar de una pensión de jubilación para poder

Por lo anterior, no quedó claro su aplicación y efectos para las personas que completaron el número de semanas exigidas para adquirir la pensión familiar antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 [...].

No hay que perder de vista que la pensión familiar se creó, justamente, a favor de aquellas parejas que tienen dificultad o imposibilidad para seguir trabajando y cotizando al sistema. Desde este punto de vista, no parece consecuente obligar a una pareja que completó el tiempo de servicio requerido para acceder a la pensión familiar, antes de la Ley 100 de 1993, a afiliarse y seguir cotizando al Sistema a efectos de poder solicitar la pensión.

En este sentido, es importante tener en cuenta que, según el artículo 7, inciso 1.º, del Decreto 288 de 2014¹⁶¹, reglamentario de la Ley 1580 de 2012, para adquirir la pensión familiar se permite sumar y tener en cuenta todas las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 [...].

[...]

Por lo anterior, en relación con este requisito, la Sala prohíja los criterios jurisprudenciales [...] pregonados por la Sección Segunda de esta Corporación, para eliminar la exigencia de **estar afiliado al sistema** al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para acceder a la indemnización sustitutiva.

No obstante, advierte la Sala que es a la autoridad administrativa que se declare competente [...] a la que le corresponderá interpretar el alcance de las normas que consagran el requisito de afiliación al sistema al momento de solicitar la pensión familiar y decidir su aplicación en el caso concreto.

hacer frente a la vejez. Mediante la creación de la ‘Pensión Familiar’ en el Sistema de Pensiones Colombiano se beneficiarán a los actuales cotizantes del sistema, quienes tendrán una opción de pensión para la vejez; garantizando además que un porcentaje de beneficiarios del Régimen Subsidiario en Salud pasara al Régimen Contributivo [...]”.

161 Cita original n.º 28: “ARTÍCULO 70. CUOTAS PARTES PENSIONALES PARA LA FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN FAMILIAR EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA. Cuando los cónyuges o compañeros permanentes hayan cotizado a diferentes administradoras de este régimen o prestado sus servicios a empleadores públicos que tenían a su cargo el reconocimiento pensional antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, la Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida encargada del reconocimiento y pago de la Pensión Familiar, deberá realizar el procedimiento establecido en las normas vigentes para el cobro de cuotas partes pensionales [...]”.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la entidad competente para estudiar una solicitud de reconocimiento y pago de la pensión familiar de dos cónyuges que nunca se afiliaron al ISS ni a Colpensiones, sino a una caja de previsión departamental, sustituida luego por un fondo territorial de pensiones con facultad para pagar prestaciones sociales, pero no para reconocerlas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00040-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y departamento del Huila – Fondo de Pensiones Territorial del Huila.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] se debe tener en cuenta que el artículo 11 del Decreto 1068 de 1995 estableció que el acto administrativo de creación de los Fondos de Pensiones Territoriales del orden departamental, distrital o municipal, tendría que ser expedido por el respectivo gobernador o alcalde. Adicionalmente, ordenó a estas dos autoridades determinar el órgano de administración del fondo, sus funciones y reglamento¹⁶².

Por lo tanto, es importante destacar que el Decreto ley 1296 de 1994 le[s] otorgó competencia a las entidades territoriales, no solo para crear los fondos territoriales de pensiones, sino para establecer sus facultades para reconocer pensiones, de acuerdo con lo previsto en el párrafo del art. 4 del Decreto 1296 de 1994.

[...]

162 Cita original n.º 46: “Artículo 11º. Constitución de los fondos de pensiones territoriales. Los fondos de pensiones territoriales cuya creación fue autorizada mediante Decreto 1296 [...] de 1994, deberán constituirse a más tardar el 30 de junio de 1995, mediante acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde. En el acto [...] de creación del fondo departamental, distrital o municipal de pensiones, el [...] gobernador o alcalde determinará el órgano de administración, sus funciones y reglamento. Corresponde a la asamblea [...] o al concejo [...] aprobar la inclusión, en el respectivo presupuesto anual, de los recursos del fondo de que trata el artículo 5 del Decreto 1296 de 1994. Esta autorización deberá realizarse con anterioridad a la fecha en que se determine la sustitución por el fondo de pensiones territorial, del pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos de previsión social declaradas insolventes o de las entidades territoriales o descentralizadas del orden territorial [...] (resalta la Sala).

Es dable entender entonces que, si el legislador (Decreto Ley 1296 de 1994) otorgó a los entes territoriales, a través de los alcaldes y gobernadores, la posibilidad de conceder a los fondos territoriales la competencia para el reconocimiento de pensiones, son los entes territoriales los que realmente tienen la competencia para reconocer estas prestaciones¹⁶³.

[...]

En consecuencia, se podría concluir que en aquellos casos en los que la autoridad territorial no estableció la facultad de reconocimiento pensional del fondo territorial y esta no se encuentra expresamente radicada en otra autoridad, la competencia para reconocer la pensión estaría radicada en la autoridad administrativa.

[...]

Frente a este panorama, de diversas interpretaciones, es importante revisar el tema desde la perspectiva de la Corte Constitucional, a propósito de los criterios de competencia fijados para conocer las solicitudes de indemnización sustitutiva, cuando el peticionario nunca cotizó al sistema general de pensiones [...].

[...] en la Sentencia T-681 de 2013¹⁶⁴, la Corte indicó que al tratarse de trabajadores que laboraron antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 y cuyo riesgo no fue trasladado a una entidad de previsión social, el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva le **corresponde a su último empleador**.

La regla de competencia establecida por la Corte Constitucional es consonante con la importancia de que la entidad que se declare competente tenga las facultades para el reconocimiento y pago de la prestación, ante una eventual decisión favorable a los intereses de los peticionarios.

163 Cita original n.º 48: Si la autoridad tiene la competencia para otorgar la facultad de reconocimiento de las pensiones a un fondo territorial, que generalmente se constituye como un fondo cuenta sin personería jurídica, es obvio inferir que la competencia es propia y emana de la entidad territorial.

164 Cita original n.º 49: Al respecto, la Corte Constitucional señaló: “[...] Así, por ejemplo, por regla general, (i) su reconocimiento le corresponde a la administradora del régimen de prima media a la que se encuentra vinculado el trabajador, incluso frente [a] tiempo laborado o cotizado con anterioridad a la Ley 100 de 1993. Sin embargo, (ii) **en tratándose de servidores públicos que laboraron antes de la entrada en vigencia de la aludida ley, cuyo riesgo no haya sido trasladado a una entidad de previsión social, su otorgamiento le corresponde a la última entidad o empresa pública que haya fungido como empleadora [...]** (resalta la Sala).

Como se observa, se trata de una situación similar¹⁶⁵, que permite aplicar esta regla de competencia a las solicitudes de pensión familiar de las personas que solo cotizaron antes de la Ley 100 de 1993 y que presuntamente se ubicarían en alguno de los dos supuestos de hecho previstos en los numerales 1 y 2 del art. 4 del Decreto 1296 de 1994.

Lo anterior, siempre que se trate de servidores públicos que solo trabajaron antes de la Ley 100 de 1993 y por lo tanto nunca estuvieron afiliados al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 [...]; solo cotizaron a una caja o fondo público, y su riesgo pensional no fue trasladado a una entidad de previsión social.

(Nota: con salvamento de voto).

2 . I 2 . COMPETENCIAS DE LAS SOCIEDADES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS

Problema jurídico 1: ¿Puede la Sala resolver conflictos de competencia administrativa en los que una de las partes sea una sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00084-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías Colfondos S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00252-00; Decisión de 30 de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00221-00.

[...] el presunto conflicto se suscitó entre dos autoridades que administran pensiones [...] una de orden nacional y de naturaleza pública, como lo es Colpensiones, y la otra de carácter privado, que es Colfondos S.A.

165 Cita original n.º 50: “Aunque la Corte debió estudiar la competencia para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, los presupuestos de hecho de la sentencia son similares a los que analizan en este caso y que están relacionados con la competencia *pare (sic)* el reconocimiento de una pensión familiar de personas que solo cotizaron antes de la Ley 100 de 1993 [...]”.

Colfondos S.A., es una sociedad anónima de carácter privado [...] que tiene por objeto la administración y manejo de los fondos de pensiones autorizados por la ley y de un fondo de cesantías, los cuales constituyen patrimonios autónomos independientes del patrimonio de la sociedad que los administra, de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia¹⁶⁶.

Como lo ha sostenido la Sala¹⁶⁷, administrar pensiones, recaudarlas, reconocerlas y pagarlas, es una función eminentemente administrativa, pese a que su ejercicio, en algunos casos, se encuentre a cargo de un particular [...] Al tratarse de una función administrativa, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil [...] resolver los conflictos competenciales que se generen a partir del desarrollo de dicha función.

Sobre el punto, en decisión del 11 de diciembre de 2009¹⁶⁸ la Sala señaló:

El elemento definitorio para la aseveración de que el Fondo de Pensiones y Cesantías [...] es de carácter privado, pero desarrolla **funciones públicas administrativas**¹⁶⁹, se fundamenta en que ese fondo privado recauda y administra **contribuciones parafiscales**, constituidas por las cotizaciones de los empleados y los aportes de los empleadores para las pensiones, y adicionalmente, reconoce y paga dichas pensiones, las cuales se inscriben dentro del **Sistema de Seguridad Social Integral**, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 48 de la Constitución, se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado”.

De acuerdo con la jurisprudencia, el recaudo y la administración de contribuciones parafiscales, como son los aportes y cotizaciones a la seguridad social, ya sean de pensiones o de salud, constituyen ejercicio de funciones públicas administrativas, ya que tales contribuciones son gravámenes obligatorios de naturaleza pública, derivados de la soberanía impositiva del legislador, regulados igualmente por éste en cuanto a su manejo y destinación, y sujetos a la vigilancia de los organismos públicos de control (subrayas fuera de texto).

166 Cita original n.º 18: <https://www.colfondos.com.co/dxp/documents/20143/37732/Sociedad+Administradora.pdf/516ed2ee-9c30-fc9b-691d-8dbcb57ddec>.

167 Cita original n.º 19: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00252-00.

168 Cita original n.º 20: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de diciembre de 2009, radicado 11001-03-06-000-2009-00070-00.

169 Cita original n.º 21: el segundo inciso del artículo 210 de la Constitución dispone que “Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley [...] La Corte Constitucional, al igual que la Sala, en diversos pronunciamientos ha analizado la modalidad administrativa, con raíces en la Ley Básica, del ejercicio de funciones públicas por parte de particulares, sean éstos personas naturales o personas jurídicas privadas [...]”.

A lo anterior, se suma el hecho de que el artículo 2.º [...] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que cuando los particulares cumplan funciones administrativas, serán considerados como autoridades.

Se concluye entonces que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

Problema jurídico 2: ¿En qué casos son competentes las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para resolver solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00178-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías Porvenir S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión de 30 de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00221-00.

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, está definido en el artículo 59 de la Ley 100 de 1993 como “*el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados*”.

En este régimen los aportes no ingresan a un fondo común como en el régimen de prima media, sino que son depositados en una cuenta individual de ahorro pensional constituida a título personal.

[...] una de las características principales de este régimen es la ausencia de requisitos de edad y semanas cotizadas para poder acceder a la pensión, lo que se exige es la existencia mínima de capital suficiente para pagar una pensión equivalente, al menos, al 110% del salario mínimo reajustado con el IPC en la cuenta de quien está aportando para su pensión. Así se estableció en el artículo 60¹⁷⁰ [...].

170 Nota del editor: de la Ley 100 de 1993.

Por su parte el artículo 90¹⁷¹ determina las entidades administradoras de los fondos y específicamente señala:

“Artículo 90. Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, cuya creación se autoriza.

Las sociedades que de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes administren fondos de cesantía, están facultadas para administrar simultáneamente fondos de pensiones, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley”.

Con fundamento en lo anterior, es claro que el Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., es uno de los fondos que administran los recursos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, el cual se encuentra autorizado por el Estado, por lo que le corresponde estudiar y reconocer las pensiones de vejez de sus afiliados.

[...] **Caso concreto.**

[...]

– **Régimen de transición:** al 1.º de abril de 1994, la señora [...] tenía 36 años de edad, siendo, en principio, beneficiaria del régimen de transición. No obstante, conforme al inciso cuarto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993¹⁷², al trasladarse al régimen de ahorro individual con solidaridad [...] perdió el régimen de transición.

– **Régimen aplicable:** [...] el 1.º de febrero de 2007 se trasladó al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, afiliación vigente a la fecha con el fondo de pensiones y cesantías Porvenir S.A.

– **Estatus pensional:** la señora [...] adquirió su estatus pensional el 6 de enero de 2013 [...]. Al momento de adquirir su derecho pensional se encontraba cotizando y con afiliación vigente al fondo de pensiones y cesantías Porvenir S.A.

171 Nota del editor: *ibidem*.

172 Cita original n.º 10: el cual reza: “[...] no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen”.

Con fundamento en los anteriores hechos, la Sala [...] declarará que el Fondo de Pensiones y Cesantías Provenir S.A. es competente para evaluar la solicitud de reconocimiento pensional de [...], debido a que su afiliación a dicho Fondo se encuentra vigente.

2.13. RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS CONGRESISTAS Y COMPETENCIA DEL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (FONPRECON)

Problema jurídico 1: ¿En qué casos el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República tiene competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones de personas que se encuentran en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, con aportes a FONPRECON y a otras entidades de previsión social?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00059-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de febrero de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00139-00.

[...] se debe determinar si la competencia le corresponde a la UGPP por ser Cajanal la autoridad a la cual, a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, cotizó por más de 20 años. En caso contrario, si la competencia le correspondería a FONPRECON, por ser la entidad en la que el peticionario estaba cotizando al momento de adquirir el estatus pensional.

[...]

Vale la pena resaltar que la Sala ha señalado, [sic] [que] la competencia [es] de la autoridad en la cual el peticionario estaba afiliado cuando adquirió el derecho a la pensión. Sin embargo, el presente caso es excepcional como quiera que se trata de un peticionario que para la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, esto es, 1.º de abril de 1994, contaba con más de 20 años de servicios cotizados a la misma caja.

Así las cosas, el estudio de la solicitud pensional [...] se encuentra enmarcado dentro del supuesto consagrado en el numeral 3.º del artículo 1.º del Decreto 2527 de 2000, reglamentario de los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, habida cuenta que para el 1.º de abril de 1994, contaba con más de 20 años de servicio cotizados a Cajanal.

En virtud de lo anterior, considera la Sala que si bien es cierto que el peticionario adquirió el estatus pensional cuando se encontraba cotizando a FONPRECON, también lo es que el Decreto 2527 de 2000 establece una clara distribución de competencias, según la cual, estará a cargo el reconocimiento de las pensiones en las cajas o fondos en las que el servidor público, a la entrada en vigencia del régimen general de pensiones, haya cumplido 20 años de servicio, que para el caso concreto se cumplió en Cajanal, hoy UGPP.

En estas circunstancias, la Sala considera que la UGPP es la entidad competente para estudiar la solicitud pensional [...].

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para reliquidar y pagar las pensiones de jubilación o vejez de aquellas personas que, después de haber sido pensionadas, renuncian temporalmente al pago de su prestación para desempeñar el cargo de congresista de la República?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2012-00058-01.

Partes: Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

c. [...] el artículo 273 de la ley 100 de 1993 facultó al Gobierno Nacional para unificar el régimen pensional de los congresistas [...].

[...]

d. En desarrollo de esta habilitación legal, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 691 de 1994 que incorporó al régimen de la ley 100 de 1993, entre otros, a los congresistas de la república [*sic*]:

[...]

e. A su vez, el Decreto 1293 de 1994¹⁷³ dispuso en su artículo 1.º que el régimen pensional de los congresistas sería el de la ley 100 de 1993, salvo para quienes se cobijarán por [el] régimen de transición que el mismo decreto reguló:

[...]

Las personas beneficiadas por ese régimen de transición y que por tanto podrían mantener la aplicación de las reglas especiales del Decreto 1359 de 1993¹⁷⁴, fueron definidas en el artículo 2.º del mismo decreto 1293 de 1994¹⁷⁵ [...].

Como se observa, el régimen de transición cobija (i) a quienes al 1.º de abril de 1994 se encontraban vinculados al Congreso de la República y cumplían alguno de los requisitos de edad o tiempo de servicios señalados en la norma en cita; y (ii) a quienes habían sido congresistas antes del 1.º de abril de 1994 y volvieran a serlo con posterioridad a esa fecha, siempre y cuando cumplieran a esa fecha alguno de los dos requisitos de edad o tiempo de servicios que daban acceso al régimen de transición¹⁷⁶.

173 Cita original n.º 3: “Por el cual se establece el régimen de transición de los senadores [y] representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso y se dictan normas sobre prestaciones sociales y económicas de tales servidores públicos”.

174 Nota del editor: el Decreto 1359 de 1993 se dictó en desarrollo de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, que dispuso que el Gobierno Nacional establecería un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones para los congresistas. El citado decreto señaló que quienes, estando pensionados, fueran elegidos para ocupar el cargo de congresista, tendrían derecho a que, cuando se produjera su retiro, la respectiva pensión sería asumida y reliquidada por el Fondo de Previsión Social del Congreso (art. 8.º).

175 Nota del editor: esta norma establece: “Artículo 2º. Régimen de transición de los senadores, representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso. Los senadores, los representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, siempre que a 1.º de abril de 1994 hayan cumplido alguno de los siguientes requisitos: // a. Haber cumplido (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres; // b. Haber cotizado o prestado servicios durante quince (15) años o más. // Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellas personas que hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1º de abril de 1994, sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos de que tratan los literales a) o b) de este artículo, salvo que a la fecha señalada tuvieran un régimen aplicable diferente, en cuyo caso este último será el que conservarán”.

176 Cita original n.º 4: Aun cuando esta segunda hipótesis no es relevante en el presente caso, cabe decir que para su aplicación deberá analizarse la Sentencia C-258 de 2013 [...], dado que en el comunicado de prensa de dicha Corporación se menciona que no podrán beneficiarse del régimen de transición de los congresistas, quienes al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993, no estaban vinculados a ese régimen especial.

g. Al respecto, la jurisprudencia ha aclarado [...] que no están amparados por el régimen de transición y, por ende, por el régimen especial que en su momento estableció el Decreto 1359 de 1993, aquellas personas que al 1.º de abril de 1994 no tenían la calidad de congresistas.

[...]

De manera que las personas que no se encuentran en régimen de transición del Congreso no tienen la posibilidad de solicitar al Fondo de Previsión del Congreso que asuma el pago de la pensión que devengaban antes de ocupar el cargo de congresista, pues ese es un beneficio de un régimen anterior del cual sólo se pudieron beneficiar quienes en su momento estuvieron regidos por el mismo.

2.14. RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES OFICIALES

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala sobre la autoridad competente para reconocer la pensión de jubilación de los docentes nacionalizados?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00190-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (Foncep).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00105-00; Decisión del 17 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00083-00.

La Sala declarará al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como la autoridad competente para el estudio y la decisión de la petición de reconocimiento del derecho pensional solicitado [...], con base en las siguientes consideraciones:

a) Las vinculaciones laborales de [...] fueron todas con entidades públicas del sector educación.

b) El ejercicio de la docencia en el Colegio privado [...] no significó un cambio de empleador; correspondió a una comisión de servicios en otro empleo docente, regulada por el artículo 66 del Estatuto Docente, Decreto Ley 2277 de 1979 [...].

c) La señora [...] prestaba servicios como docente temporal de tiempo completo en la Secretaría de Educación de Bogotá, desde abril de 1988.

En consecuencia, al entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, debió quedar en la categoría de docente nacionalizada prevista en el artículo 1.º de dicha Ley 91, para efectos prestacionales:

[...]

De acuerdo con el artículo 2.º, numeral 5.º, de la misma Ley 91, sus prestaciones quedaron a cargo de la Nación, debían ser pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y la Caja de Previsión Social del Distrito estaba obligada a trasladar al Fondo las sumas adeudadas por concepto de prestaciones que en la entrada en vigencia de la Ley 91 aún no fueran exigibles¹⁷⁷.

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar la autoridad competente para reconocer la pensión causada a favor de un docente nacionalizado fallecido?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00177-00.

Partes: Departamento de Nariño –Fondo Territorial de Pensiones Públicas de Nariño– y Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (Fomag).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, FOMAG, fue creado mediante la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989 [...]. El artículo 1.º¹⁷⁸ realizó una

¹⁷⁷ Cita original n.º 34: Ley 91/89, “Artículo 2º. *De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera: [...] 5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieron sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles...*”.

¹⁷⁸ Cita original n.º 9: “Artículo 1. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos: *Personal nacional*. Son los

diferenciación entre los docentes según la fecha de su vinculación, dividiéndolos entre personal nacional, personal nacionalizado y personal territorial.

Por su parte, el artículo 2.º estableció la competencia para el pago de las obligaciones prestacionales de los docentes, dependiendo [de] su categoría (nacional, nacionalizado y territorial), así:

“Artículo 2. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.

3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1. de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el Artículo 3.º de la Ley 43 de 1975.

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1.º de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las

docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional. Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1. de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975. Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1.º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975” (Negritas y subrayas ajenas al original).

cuales estaba vinculado dicho personal. Pero para atender los respectivos pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes, tomando en consideración el valor total de la deuda que se liquide a su favor, con fundamento en los convenios que para el efecto haya suscrito o suscriba ésta con las entidades territoriales y las cajas de previsión social o las entidades que hicieren sus veces.

5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles. [...]” (subraya la Sala).

[...] se puede determinar que [...] era docente nacionalizado, como quiera que su vinculación fue el 4 de octubre de 1961 y, de conformidad con los requisitos para pensión señalados en la Ley 6ª de 1945 (normativa aplicable por ser beneficiario del régimen de transición del parágrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985), adquirió el estatus pensional el 14 de septiembre de 1989, al cumplir 50 años de edad y 27 años de servicios, esto es antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989.

[...] como quiera que el causante nunca solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, su situación fáctica se encaja dentro de lo preceptuado en el numeral 4 de la norma antes transcrita. En consecuencia, le correspondería, en principio, el reconocimiento de la pensión [de] jubilación [...] a la entidad territorial o a la caja de previsión a la que estaba afiliado para la época en que adquirió el derecho a la pensión.

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar la autoridad competente para el reconocimiento y pago de la prima de mitad de año, establecida en el artículo 15, numeral 2, literal B, de la Ley 91 de 1989, como adicional a la pensión de jubilación de un docente nacionalizado?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00008-00.

Partes: Fiduprevisora S.A. (como administradora del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fomag); Secretaría de Educación Departamental del Chocó, y Ministerio de Educación Nacional.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00121-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00018-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00007-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00009-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00010-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00011-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00012-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00013-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00014-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00015-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00016-00; Decisión del 10 de marzo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00017-00.

Como se analizó [...], la prima aludida no puede entenderse como un derecho obligatoriamente accesorio a la pensión de jubilación, sino que esta es una prestación que debe ser reconocida y declarada de forma singularizada, cuando se cumplan los requisitos para su causación.

Adicionalmente, como no se trata de una cuestión automática, se requiere del análisis acerca de la procedencia del reconocimiento adicional, el cual, al tratarse del reconocimiento de una obligación requiere ser declarada de forma clara, expresa y exigible.

[...] la autoridad facultada para estudiar inicialmente la petición y elaborar el proyecto de acto administrativo de reconocimiento de esta prestación, de acuerdo con el Decreto 1272 de 2018¹⁷⁹, es la Secretaría de Educación Departamental [...] El proyecto de resolución deberá ser remitido por la secretaría a la aprobación de la Fiduprevisora S.A. [...].

Solamente con la aprobación de la fiduciaria, el secretario de educación departamental puede proceder a firmar el acto administrativo de reconocimiento de la prestación y, consecuentemente, la Fiduprevisora S.A. autorizar el pago con cargo a los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

179 Nota del editor: “Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 –Único Reglamentario del Sector Educación–, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones”.

Así las cosas, la competencia para el reconocimiento de la prima de medio año establecida en el artículo 15, numeral 2, literal B de la Ley 91 de 1989, [...] es concurrente entre la Secretaría de Educación Departamental [...] y la Fiduprevisora S.A., en los términos del Decreto 1272 de 2018.

Problema jurídico 4: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala para determinar si la pensión gracia de los maestros es compatible con la pensión de jubilación?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00149-00.

Partes: Pensiones de Antioquia y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00083-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00086-00.

[...] el literal A del numeral 2 del artículo 15¹⁸⁰ de la Ley 91 de 1989 estableció expresamente que la pensión gracia¹⁸¹ sería compatible con la pensión ordinaria

180 Cita original n.º 26: Ley 91 de 1989. “Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones: [...] 2. Pensiones: A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social [...] y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

181 Nota del editor: sobre la pensión gracia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 479 del 9 de septiembre de 1998 (expediente D-1973), explicó: “La ley 114 de 1913, materia de impugnación parcial, [...] crea una “pensión de jubilación vitalicia” para los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, equivalente a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio, o el promedio de los salarios recibidos en caso de que éste hubiese sido variable, siempre y cuando cumpliesen con los requisitos exigidos en el artículo 4.º de ese mismo ordenamiento [...] // Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación [...]” (se resalta).

de jubilación y no fijó prohibición alguna que indique que no podrían percibirse simultáneamente estos dos tipos de pensiones, por lo que podría concluirse que esa situación constituye una excepción a la prohibición comprendida en el artículo 128 de la Constitución, relativa a que “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público y recibir más de una asignación que provenga el tesoro público, o de empresas [o] de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley”.

En esa línea el Consejo de Estado ha explicado que la pensión ordinaria de jubilación es una retribución del trabajo humano, pues es una prestación otorgada a los servidores públicos por cumplir los requisitos de tiempo de servicio y la edad que determina la ley, mientras que, la pensión gracia es un reconocimiento a la importante y difícil labor desarrollada por los docentes, como contraprestación por la baja remuneración que recibían¹⁸².

[...]

Aunque el legislador de 1913 no previó de manera expresa la compatibilidad entre las pensiones gracia y ordinaria de jubilación, puede considerarse que esta circunstancia no varió la perspectiva, es decir, que el docente que haya prestado sus servicios en entidades del orden territorial pueda recibir a un mismo tiempo ambas prestaciones.

2.15. PASIVO PENSIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL

Problema jurídico: ¿Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y la posterior expedición de la Ley 1371 de 2009, en qué casos corresponde a las universidades públicas del orden nacional, mediante sus respectivos fondos, el reconocimiento y pago de pensiones?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00092-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Universidad Nacional de Colombia –Dirección Nacional del Fondo Pensional–.

¹⁸² Nota del editor: Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 4 de febrero de 2010, radicado 70001-23-31-000-2004-00019-01(1044-09).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00041-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00039-00.

[...] ante el vacío normativo generado por la decisión de la Corte¹⁸³ [...] se expidió la Ley 1371 de 2009¹⁸⁴. Desde su exposición de motivos, se dejaba claro que una de sus primeras finalidades era la expedición de una normativa que se acomodara a las consideraciones hechas por la Corte [...] en la Sentencia C-507, y que ofreciera una solución para garantizar el pago del pasivo pensional a favor de los exempleados de las universidades públicas nacionales existentes en el país, lo que se pretendía lograr mediante “la concurrencia legítima del Estado y las universidades en el pago y administración de las pensiones”¹⁸⁵.

En ese sentido, [...] la Ley 1371 dispone el deber de concurrencia de la Nación en el pago del pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional que, con anterioridad al 23 de diciembre de 1993, tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, en forma directa o a través de una caja [...] (art. 1). Dicha ley establece, además, la manera como se financiará el pasivo, el valor de la concurrencia a cargo de la Nación y de la [...] universidad (art. 3), y la fórmula para la determinación del pasivo pensional a cargo de la Nación (art. 4)¹⁸⁶.

Por ser especialmente relevante para el presente asunto, el artículo 2.º de la citada ley establece, a cargo de las universidades cobijadas por ella, el deber de constituir un fondo para el pago del pasivo pensional [...].

[...]

En consonancia, el párrafo transitorio del artículo 9 *ibidem* determinó que, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la promulgación de la ley, las universidades públicas nacionales deberían realizar la liquidación y cierre de las

183 Nota del editor: se refiere a la Sentencia C-507 de 2008, dictada por la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró inexecutable buena parte del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007. En esta norma el Congreso de la República había establecido un régimen para el saneamiento del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional, siguiendo el modelo establecido para las universidades del nivel territorial, en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993.

184 Cita original n.º 32: “Por medio de la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y se dictan otras disposiciones”.

185 Cita original n.º 33: Congreso de la República, *Gaceta del Congreso* n.º 502 del 5 de agosto de 2008, Proyecto de Ley 83 de 2008/Senado.

186 Cita original n.º 34: Con respecto a los antecedentes y contenido de la Ley 1371 de 2009, ver Corte Constitucional. Sentencia C-368 del 16 de mayo de 2012.

cajas o fondos que, hasta esa fecha, servían de instrumento para la administración de los recursos destinados al pago de las pensiones.

Asimismo, el numeral 1 del artículo 6 dispuso, como función de los nuevos fondos para el pago del pasivo pensional [...] “sustituir a las cajas, fondos, entidades de previsión existentes en dichas universidades, o a la universidad, en el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales”.

Adicionalmente, el artículo citado dispone una serie de funciones, adicionales a la de sustitución de los antiguos fondos y cajas, a cargo de los fondos para el pago de pasivo pensional de las universidades públicas nacionales, que, por ser especialmente importantes para el caso en estudio, transcribimos a continuación:

i) El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo 1, esto es, las referidas a bonos pensionales; cuotas partes pensionales; pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes o sustituciones pensionales, reconocidas antes de la Ley 100 de 1993; las pensiones que se hayan reconocido o se reconozcan por efecto de la aplicación de la Ley 100, y las demás obligaciones derivadas del régimen pensional vigente (art. 1, inciso 3°).

ii) El reconocimiento y pago de las pensiones de quienes tenían cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, de invalidez o de sobrevivientes, de acuerdo al régimen pensional vigente antes del 23 de diciembre de 1993;

iii) El reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivencia o sustitución, de quienes cumplieron los requisitos entre el 23 de diciembre de 1993 y la fecha de cierre o liquidación de la respectiva caja;

iv) El pago de los bonos pensionales, y de las cuotas partes de bono pensional, de los servidores públicos que se afiliaron al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, administrado por el ISS, o al Régimen de Ahorro Individual [...].

2.16. PASIVO PENSIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL

Problema jurídico: ¿Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, cuál pasivo pensional quedó a cargo de las universidades públicas del orden departamental, a través de las cajas o fondos creados para el efecto por dichas instituciones educativas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00045-00.

Partes: Universidad Industrial de Santander, Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y departamento de Santander –Fondo de Pensiones Territorial de Santander–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

El artículo 131¹⁸⁷, ordenó a las instituciones de educación superior territoriales la constitución de un fondo “para el pago del pasivo pensional contraído a la fecha en la cual esta Ley entre en vigencia...” que se manejaría como una subcuenta en el presupuesto de cada institución y que sería financiado, en concurrencia, por la Nación y por las respectivas entidades territoriales¹⁸⁸.

[...]

El artículo 146, inciso primero, dispuso que continuarían vigentes:

Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones Municipales o Departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados [...].

Por consiguiente, si bien las universidades públicas, con antelación a la Ley 100 de 1993, podían pagar directamente derechos pensionales o, como en el caso de la UIS,

187 Nota del editor: de la Ley 100 de 1993.

188 Cita original n.º 21: “Artículo 131. FONDO PARA PAGAR EL PASIVO PENSIONAL DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES Y DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE NATURALEZA TERRITORIAL. Cada una de las instituciones de educación superior oficiales, del nivel territorial, departamental, distrital, municipal, constituirá un fondo para el pago del pasivo pensional contraído a la fecha en la cual esta Ley entre en vigencia, hasta por un monto igual al valor de dicho pasivo que no esté constituido en reservas en las Cajas de Previsión, o Fondos autorizados, descontando el valor actuarial de las futuras cotizaciones que las instituciones como empleadores y los empleados deban efectuar según lo previsto en la presente Ley, en aquella parte que corresponda a funcionarios, empleados o trabajadores vinculados hasta la fecha de iniciación de la vigencia de la presente Ley. // Dicho fondo se manejará como una subcuenta en el presupuesto de cada institución. Será financiado por la nación, los departamentos, los distritos y los municipios [...]”. Cfr., entre otras, las sentencias C-507-08 y C-368-12 y la Ley 1371 de 2009, en relación con el pasivo pensional de las universidades públicas nacionales y territoriales.

tener sus propias cajas de previsión para seguridad social, una vez entró en vigencia la citada Ley 100, [...] quedaron obligadas a adelantar los procesos tendientes a: i) la supresión de esa función, ii) la cuantificación de su pasivo pensional y iii) la concurrencia para su financiación.

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas también por el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, en materia de bonos pensionales, fue expedido el Decreto Ley 1299 de 1994¹⁸⁹⁻¹⁹⁰ [...].

[...]

La reglamentación ordenada en la norma transcrita, respecto de las universidades y demás instituciones de educación superior del nivel territorial, se adoptó en el Decreto 2337 de 1996, que reguló los fondos que debían constituir esas instituciones para el pago de su pasivo pensional.

De acuerdo con el Decreto 2337, dicho pasivo quedó constituido por:

- i) los derechos –legales y extralegales– causados hasta el 23 de diciembre de 1993;
- ii) los derechos –legales y extralegales– causados entre el 23 de diciembre de 1993 y la fecha en la que entrara a regir el Sistema General de Pensiones en la respectiva entidad territorial, que no podía ir más allá del 30 de junio de 1995;
- iii) el pasivo causado por obligaciones pensionales extralegales válidamente definidas o pactadas por la universidad o institución, con posterioridad al 23 de diciembre de 1993, de acuerdo con el artículo 283 de la misma Ley 100.

189 Cita original n.º 24: Decreto Ley 1299 de 1994 [...] “por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales”.

190 Nota del editor: el artículo 23 de este decreto dispuso: “Artículo 23. *Fondos para el pago de cuotas partes y bonos pensionales a cargo de entidades del orden nacional y territorial.* Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus respectivos bonos pensionales y de las cuotas partes que les correspondan, las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel nacional o territorial y las entidades públicas del orden territorial que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, que no sean sustituidos por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, o por los fondos de pensiones públicas departamentales, municipales o distritales, deberán constituir patrimonios autónomos o encargos fiduciarios según el caso, de conformidad con la reglamentación que [...] determine el Gobierno Nacional” (se destaca).

2.17. REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE UNA PENSIÓN ANTERIOR, PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA NUEVA PENSIÓN

Problema jurídico: ¿Cuáles son los criterios establecidos por la Sala acerca de la revocatoria directa de un acto administrativo anterior, que reconoció la pensión, emitido por una autoridad que no era la competente?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00190-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00105-00; Decisión del 17 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00083-00; Decisión del 21 de abril de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00035-00; Decisión del 22 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00106-00.

El estudio y la decisión que competen al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con relación al derecho pensional reclamado por [...], requiere necesariamente la consideración de la existencia y vigencia del acto administrativo proferido por el ISS en 1998, por el cual le fue reconocida a la peticionaria una pensión de jubilación por aportes.

En este, como en casos anteriores que ha conocido la Sala¹⁹¹, surge el interrogante de cómo proceder de tal manera que se protejan y materialicen los derechos de la solicitante.

Para resolver la dificultad, se ha ordenado a la autoridad que se declara competente que si del estudio de la historia laboral se concluye que el derecho pensional reclamado debe ser reconocido, este reconocimiento debe condicionarse a que de forma inmediata se dé el consentimiento para la revocatoria del acto administrativo proferido por la autoridad no competente [...].

191 Cita original n.º 35: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00106-00; y Decisión del 21 de abril de 2016 (*sic*), radicado 11001-03-06-000-2016-00035-00.

2.18. COMPETENCIA PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES DE EXEMPLEADOS DE LAS EMPRESAS DE OBRAS SANITARIAS (EMPO)

Problema jurídico: ¿Cuáles son las autoridades competentes para reconocer y pagar las pensiones de los exempleados de las antiguas empresas de obras sanitarias (EMPO), conforme al artículo 149 de la Ley 100 de 1993?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00218-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Empresa de Obras Públicas Sanitarias del César (Empocesar Ltda.), en Liquidación.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00219-00; Decisión del 9 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00214-00; Decisión del 9 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00215-00; Decisión del 26 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00220-00; Decisión del 18 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00127-00; Decisión del 26 de abril de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00184-00; Decisión del 17 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00067-00; Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00137-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00227-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00.

Es claro que existe una división de competencias para el reconocimiento y pago de las pensiones de los beneficiarios de las EMPOS, pues conforme a la regla de competencia del artículo 149¹⁹² de la Ley 100 de 1993 y a la interpretación dada

192 Nota del editor: esta norma dispone: “Artículo 149. Beneficiarios del Fondo de Pensiones de las Empresas Productoras de Metales Preciosos y EMPOS. Las pensiones de los beneficiarios del Fondo de Pensionados de las Empresas Productoras de Metales Preciosos creado mediante la

por la Corte Constitucional¹⁹³, dichas empresas liquidadas o en proceso de liquidación a la fecha de vigencia de la ley 100, deberán reconocer las prestaciones de los beneficiarios, y el ISS, hoy Colpensiones, deberá pagar aquellas prestaciones con cargo al Presupuesto Nacional.

En ese sentido, para el reconocimiento pensional solo se requiere de la voluntad de la EMPO en la que laboró el peticionario, y su decisión no está sujeta a la autorización previa, ni a la aprobación posterior por parte del ISS, hoy Colpensiones.

La competencia del ISS, hoy Colpensiones, se activa ante la existencia del acto emitido por dicha EMPO, que reconoce el derecho pensional y sus funciones son:

- i) incluir en nómina de pensionados a los beneficiarios de las EMPOS,
- ii) gestionar las apropiaciones presupuestales respectivas y,
- iii) efectuar el pago de la prestación, a fin de materializar el derecho concedido.

Los actos administrativos expedidos por las EMPOS se presumen legales y solamente pueden ser desvirtuados mediante las acciones judiciales que brinda el ordenamiento jurídico para controvertir su legalidad, sin perjuicio de que sean revocados directamente por la entidad que los expidió, pero con el cumplimiento del procedimiento legal previsto para el efecto.

2.19. RÉGIMEN PENSIONAL ESPECIAL DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO, BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Problema jurídico: ¿Cuál es el régimen especial aplicable a los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público, cuando son beneficiarios del régimen de transición?

Ley 50 de 1990, y las de las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud. // El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales”.

¹⁹³ Nota del editor: se refiere a las Sentencias T-323 del 2 de julio de 1998 y T-652 del 17 de septiembre de 2009.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00110-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00153-00; Decisión del 3 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00073-00; Decisión del 15 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00074-00; Decisión del 13 de junio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00018-00.

El Decreto Ley 546 de 1971¹⁹⁴ contiene disposiciones especiales referentes a la seguridad social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público. En lo que atañe a la pensión de jubilación de estos servidores, el artículo 6.º de la citada ley señala:

Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas (subraya la Sala).

Con la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985¹⁹⁵ y de conformidad con lo preceptuado en su artículo 1.º, inciso segundo, los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público quedaron exceptuados del régimen general previsto en la citada ley para los empleados oficiales, por gozar de una normatividad especial consagrada en el Decreto 546 de 1971.

194 Cita original n.º 12: “Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”. D.O. n.º 33.339 (junio 16 de 1971).

195 Cita original n.º 13: “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público” D.O. n.º 36.856 (febrero de 1985).

2.20. RÉGIMEN DE LOS NOTARIOS EN MATERIA PENSIONAL

Problema jurídico: ¿Cuál ha sido el tratamiento que la ley le ha otorgado a los notarios y a sus empleados, en materia pensional?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00121-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Superintendencia de Notariado y Registro y Notaría Única del círculo de Matanza (Santander).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

– Decreto Ley 059 de 1957¹⁹⁶

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 059 de 1957 para afiliar a la Caja Nacional de Previsión a los notarios y sus empleados subalternos, con el fin de que existiera una entidad que respondiera por sus prestaciones sociales. Así, el artículo 1.º de dicha disposición indicó que los notarios serían afiliados forzosos a la Caja Nacional de Previsión [...].

– Ley 1 de 1962¹⁹⁷

En armonía con lo anterior, la Ley 1 de 1962 reiteró el carácter de afiliados forzosos de los notarios a Cajanal y dispuso que al tener esa condición gozarían de todas las prestaciones que dicha entidad tenía establecidas [...] (art. 10.º) [...].

– Ley 4 de 1966

Esta ley [...] en el artículo 3.º [...] señaló que a partir del 1.º de enero de ese año, los establecimientos públicos [...] y demás entidades de derecho público del orden nacional estaban obligadas a contribuir con un 5% del valor de sus presupuestos

196 Cita original n.º 6: “Por el cual se afilian los Notarios y Registradores a la Caja Nacional de Previsión, y se dictan otras disposiciones”.

197 Cita original n.º 7: “Por la cual se fijan derechos notariales y se dictan otras disposiciones”.

de funcionamiento a Cajanal, por concepto de cuota patronal. Agregó [...] que los notarios también estaban obligados a destinar el 5% de sus ingresos mensuales, previamente certificados por la Superintendencia de Notariado y Registro a Cajanal.

[...]

– Ley 29 de 1973¹⁹⁸

La Ley 29 de 1973 [...] creó el Fondo Nacional de Notariado¹⁹⁹ con el objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos [...].

[...] la Junta Directiva del Fondo era la encargada de fijar anualmente el monto del subsidio a que tenían derecho estos [...]. No obstante, ese beneficio no se podía otorgar sin que previamente hubieran cumplido con [...] su deber de realizar los aportes respectivos de su seguridad social y la de sus empleados (art. 14).

[...]

– Decreto 2148 de 1983²⁰⁰

[...] el Decreto 2148 de 1983 [...] estableció en el artículo 121 que en el ejercicio de sus funciones el notario debía responder por las cuotas y los aportes que por ley debía pagar por él y por sus empleados a las instituciones de seguridad social [...].

– Ley 86 de 1988²⁰¹

La Ley 86 de 1988, creó el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro, “Fonprenor”, como una entidad de seguridad social adscrita al Ministerio de Justicia (art. 1.º).

Dentro de sus funciones se encontraba el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que correspondían a las entidades de previsión y a las que tenían derecho

198 Cita original n.º 11: “*Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones*”.

199 Nota del editor: mediante el Decreto 1672 de 1997, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación del Fondo Nacional del Notariado.

200 Cita original n.º 13: “*Por el cual se reglamentan los Decretos-leyes 0960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973*”.

201 Cita original n.º 14: “*Por medio de la cual se crea el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro, ‘Fonprenor’, y se dictan otras disposiciones*”.

entre otros empleados, los de la Superintendencia de Notariado y Registro, los notarios y los empleados de las notarías (art. 2.º).

En esa línea, el legislador ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social liquidar las prestaciones sociales de los empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro, [...] de los notarios, de los empleados de los Notarios [...] hasta el momento en que empezara a funcionar dicha entidad²⁰².

2.21. PAGO DEL APORTE PATRONAL A CARGO DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS)

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver sobre el pago del aporte patronal que debía hacer al extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), ante la reliquidación de la pensión de un expleado del DAS, efectuada por la UGPP?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00032-00.

202 Nota del editor: mediante el Decreto 1668 de 1997, se ordenó la disolución y liquidación del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro (Fonprenor). Sobre el reconocimiento y pago de las pensiones a favor de los afiliados a este fondo, el artículo 6.º del decreto citado dispuso, en su parte pertinente: “**Artículo 6o. Reconocimiento y pago de pensiones.** El pago y reconocimiento de pensiones a cargo del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro ‘Fonprenor’ en liquidación, con ocasión de su supresión, se regirá por las siguientes reglas: // 1. El Instituto de Seguros Sociales o el Fondo de Pensiones que ofrezca mejores condiciones se hará cargo del pago de las mesadas pensionales de los afiliados a la Entidad, que actualmente se encuentren reconocidas por ella. Para tal efecto, el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro “Fonprenor” en liquidación, entregará al Fondo de Pensiones escogido por el Liquidador, una relación detallada de los afiliados a trasladar, en la que consignará el monto individual y total de la obligación. // 2. Los afiliados al Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro “Fonprenor” en liquidación, cuya pensión se encuentre en trámite de reconocimiento, deberán sujetarse a las disposiciones legales aplicables, en especial la Ley 100 de 1993 y sus Decretos reglamentarios. // 3. Los afiliados al Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro ‘Fonprenor’ en liquidación, que se encuentran aportando al régimen de previsión social en pensiones, podrán acogerse al Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, o al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios. [...] Si vencido el plazo máximo para la liquidación del Fondo, el aportante del programa de pensiones no ha elegido el Sistema al que quiere acogerse, el Liquidador deberá afiliarlo al Instituto de Seguros Sociales”.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), fiscalía general de la Nación, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional de Colombia–, Unidad Nacional de Protección y Fiduciaria La Previsora S.A.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 1.º de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00027-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00195-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00196-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00198-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00199-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00200-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00208-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00209-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00210-00.

Como el pago de los aportes patronales no fue efectuado por el DAS, antes de la culminación del proceso de supresión, es necesario estudiar qué entidades lo sucedieron.

2) El Decreto Ley 4057 de 2011 trasladó las competencias que desempeñaba el extinto DAS a las siguientes entidades, como consta en el artículo 3.º 203:

203 Nota del editor: esta norma dispone, en lo pertinente: “Artículo 30. Traslado de funciones. Las funciones que corresponden al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), contempladas en el Capítulo I, numerales 10, 11, 12 y 14 del artículo 20, del Decreto 643 de 2004, y las demás que se desprendan de las mismas se trasladan a las siguientes entidades y organismos, así: // 3.1 Las funciones de control migratorio de nacionales y extranjeros y los registros de identificación de extranjeros de que trata el numeral 10 del artículo 20 del Decreto 643 de 2004 y las demás disposiciones sobre la materia, se trasladan a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que se creará en decreto separado. // 3.2 La función comprendida en el numeral 11 del artículo 20 del Decreto 643 de 2004 de Policía Judicial para investigaciones de carácter criminal, y las demás que se desprendan de la misma, se traslada a la Fiscalía General de la Nación en armonía con lo dispuesto en el artículo 251 de la Constitución Política. // 3.3 La función comprendida en el numeral 12 del artículo 20 del Decreto 643 de 2004 y las demás que se desprendan de la misma, se traslada al Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional. // [...] // 3.4 La función comprendida en el numeral 14 del artículo 20 del Decreto 643 de 2004, en el Decreto 1700 de 2010 y las demás

[...]

Analizado el Decreto Ley 4057 de 2011, no se previó la situación del pago de aportes patronales del DAS, por personas pensionadas por Cajanal EICE que hubieran laborado en esa entidad, o a las cuales se les hubiera reliquidado la pensión y, por tanto, se requieran mayores aportes patronales por los factores salariales tenidos en cuenta en la reliquidación.

3) [...] de requerirse aportes patronales del DAS, la solución, ante ese vacío normativo, se encuentra en la frase final del inciso segundo del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cual dispone:

“ARTÍCULO 238. ATENCIÓN DE PROCESOS JUDICIALES Y RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS DEL EXTINTO DAS Y CONSTITUCIÓN DE FIDUCIA MERCANTIL. Para efecto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 18 del Decreto ley 4057 de 2011 y 70 y 90 del Decreto número 1303 de 2014²⁰⁴, autorícese la creación de un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. con quien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribirá el contrato de fiducia mercantil respectivo.

Para todos los efectos legales la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria, quien se encargará de la atención de los procesos

que se desprendan de la misma, se traslada a la Unidad Administrativa denominada Unidad Nacional de Protección que se creará en decreto separado. // [...].”

204 Cita original n.º 9: Decreto 1303 de 2014: “Artículo 7.º. Procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales. Los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales en curso en los que sea parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS que aún no han sido recibidos por las entidades que asumieron las funciones, Migración Colombia, Dirección Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y la (Fiscalía General de la Nación) de conformidad con lo señalado en el numeral 3.2., del artículo 3.º del Decreto-ley 4057 de 2011, serán entregados a estas entidades por el Director del DAS en proceso de supresión debidamente inventariados y mediante acta, para lo cual debe tener en cuenta la naturaleza, objeto o sujeto procesal. [El aparte entre paréntesis se encuentra suspendido por el Consejo de Estado. Auto del 27 de enero de 2017, Expediente n.º 11001-03-24-000-2014-00630-00] // Igualmente, los procesos que tengan relación con los servidores públicos del DAS incorporados a otras entidades de la Rama Ejecutiva deberán ser asumidos por la entidad receptora. // Los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que no deban ser asumidos por las entidades a las cuales se trasladaron funciones o se incorporaron servidores deberán ser entregados a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [...] Artículo 9.º. Atención de procesos judiciales posteriores al cierre. Los procesos judiciales, reclamaciones de carácter administrativo, laboral y contractual, en los que sea parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio al cierre de la supresión del DAS, serán notificados a las entidades que hayan asumido las funciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal. Si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva, serán notificados y asumidos por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado // [...].”

judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención. [...]” (subraya la Sala).

[...]

Esta frase final de la norma en cita determina la competencia del patrimonio autónomo para conocer de los procesos y las reclamaciones “que por cualquier razón” no tengan una autoridad administrativa responsable para su atención.

Así las cosas, la atención sobre la reclamación por el pago del aporte patronal que le correspondería al DAS en el caso en estudio, carece de autoridad administrativa responsable, por lo cual se presenta el supuesto de hecho contemplado por la norma.

En consecuencia, la Sala encuentra que la Fiduciaria la Previsora S.A.²⁰⁵, de conformidad con el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, es la competente para asumir el estudio del pago del aporte patronal en su calidad de administradora del patrimonio autónomo, entre otros casos, relacionados con las sentencias y reclamaciones laborales cuyo destinatario sea el extinto DAS [...].

2.22. RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN A MIEMBROS DE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL

Problema jurídico: ¿En qué casos se aplica el régimen pensional de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, Decreto 1214 de 1990, y de los miembros de la Fuerza Pública, Ley 923 de 2004?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00170-00.

²⁰⁵ Cita original n.º 10: “La Fiduciaria La Previsora [...] es una entidad de la Rama Ejecutiva, Sociedad de Economía Mixta de carácter indirecto y del orden nacional, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]”.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Ministerio de Defensa Nacional –Grupo de Prestaciones Sociales–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] los artículos 98 y 99 del Decreto 1214 de 1990 modificaron el régimen jurídico²⁰⁶ para acceder a la pensión de jubilación por parte de los miembros de la Fuerza Pública, al disponer que:

“Artículo 98. Pensión de jubilación por tiempo continuo. El empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que acredite veinte (20) años de servicio continuo a éstas, incluido el servicio militar obligatorio, hasta por veinticuatro (24) meses, prestado en cualquier tiempo, tendrá derecho a partir de la fecha de su retiro, a que por el Tesoro Público se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado, cualquiera que sea su edad, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 103 de este Decreto.

Parágrafo. Para los reconocimientos que se hagan a partir de la vigencia del presente Decreto, se entiende por tiempo continuo, aquel que no haya tenido interrupciones superiores a quince (15) días corridos, excepto cuando se trate del servicio militar” (subraya de la Sala).

“Artículo 99. Pensión de jubilación por tiempo discontinuo. El empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional que sirva veinte (20) años discontinuos al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional o a otras entidades oficiales, y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años si es varón, o cincuenta (50) años si es mujer, tendrá derecho a partir de la fecha de su retiro a que por el Tesoro Público se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 102 de este Estatuto” (subraya de la Sala).

Asimismo, la Ley 923 de 2004 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen

206 Nota del editor: mediante la Ley 75 de 1925 se creó la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL). Posteriormente, el artículo 1.º de la Ley 100 de 1946 dispuso que “[e]l personal de Oficiales de las Fuerzas Militares que sea retirado del servicio activo por llamamiento a calificar servicios o a solicitud propia, a los quince (15) años de servicios, tendrá derecho, a partir de la fecha de su retiro definitivo, a que por la Caja respectiva se le pague una asignación mensual de retiro igual al cincuenta por ciento (50%) del sueldo correspondiente a su grado”.

pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”, determinó en el numeral 10.º del artículo 3.º que:

“[L]a Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional serán las entidades responsables de las labores de administración de aportes, reconocimiento y pago de asignaciones de retiro y de sus sustituciones, así como de la inversión, manejo y control de los recursos correspondientes” (subraya de la Sala).

Por consiguiente, actualmente el régimen pensional de los miembros de la fuerza pública colombiana está determinado por lo prescrito en el Decreto 1214 de 1990 y en la Ley 923 de 2004. De esta manera, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) es la entidad competente para reconocer la pensión de los miembros de las fuerzas militares si acreditan:

a) Que trabajaron durante un tiempo continuo: 20 años de servicio, incluido el servicio militar obligatorio hasta por 24 meses.

b) Que trabajaron por un tiempo discontinuo: (i) 20 años de servicio y; (ii) 55 años, si es hombre o 50 años, si es mujer.

2.23. SITUACIÓN ESPECIAL DE UN SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN UNO DE SUS EMPLEADORES NO EFECTUÓ APORTES PARA PENSIÓN

Problema jurídico: ¿Cuál es la situación jurídica de un peticionario que trabajó siempre en el sector público y estuvo afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, pero a quien alguno o algunos de sus empleadores no efectuaron aportes para pensión?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00184-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00137-00; Decisión del 12 de

diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00227-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00.

– como servidor público del nivel municipal, el peticionario quedó incluido en la incorporación al Sistema General de Pensiones ordenada por el Decreto 691 de 1994;

– recuérdese que por mandato del artículo 52 de la Ley 100 de 1993, el ISS quedó como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y [...] había sido afiliado al ISS desde mayo de 1978, sin perjuicio de que su empleadora no hubiera hecho los aportes de manera continua a lo largo de la relación laboral.

10.º. Con relación a esa circunstancia, esto es, la afiliación sin aportes y sus efectos en las competencias para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o vejez, la Sala ha dicho:

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que²⁰⁷:

[...] la falta de cotizaciones no supone necesariamente la desafiliación, porque la afiliación al sistema se mantiene así no existan cotizaciones, de modo que se trata de figuras jurídicas que, aunque íntimamente vinculadas y complementarias, son distintas.

Así se desprende de lo que explicó la Corte en la sentencia de 9 de septiembre de 2009, radicación 35211, en la que dijo:

[...] Mientras que la afiliación ofrece una pertenencia permanente al sistema, ganada merced a una primera inscripción, la cotización es una obligación eventual que nace bajo un determinado supuesto, como lo es la ejecución de una actividad en el mundo del trabajo o el despliegue de una actividad económica.

Ahora bien, cumple aclarar que una novedad de retiro de un trabajador al servicio de un empleador no es igual a la solicitud de desafiliación del sistema pensional, porque con aquella simplemente se informa un hecho que supone un cambio en la situación laboral del afiliado y que, desde luego, como regla general, no implica la desafiliación del sistema.

207 Cita original n.º 50: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Decisión del 1.º de febrero de 2011, radicado 38776.

[...]

No obstante lo expuesto, no desconoce la Corte que, de manera excepcional, tal como lo explicó en la sentencia del 20 de octubre de 2009 (radicado 35605), cuando en un proceso no obra prueba del acto de desafiliación al sistema, ella puede inferirse de la concurrencia de varios hechos, como la terminación del vínculo laboral del afiliado, la falta del pago de cotizaciones, y el cumplimiento de los requisitos en materia de edad y de cotizaciones, que no dejen duda de la intención del afiliado de cesar su vinculación al sistema en procura de la obtención del derecho pensional.

2.24. COMPETENCIA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES, BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES A FAVOR DE EXTRABAJADORES DEL BANCO CAFETERO

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad que debe estudiar y resolver de fondo una solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, y de emisión y pago de un bono pensional, o la cuota parte correspondiente, por el tiempo laborado por una persona en el Banco Cafetero en Liquidación?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00180-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Fiduciaria La Previsora S.A., como vocera y administradora del patrimonio autónomo “PAP Banco Cafetero S.A. en Liquidación PAR”.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00137-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00154-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00227-00; Decisión del 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00252-00.

El artículo 13²⁰⁸⁻²⁰⁹ al regular el reconocimiento de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes, dispuso que dicha función estaría a cargo del Banco Cafetero S.A. en

208 Nota del editor: del Decreto 610 de 2005, “Por el cual se ordena la disolución y liquidación del Banco Cafetero S. A.”.

209 Cita original n.º 52: Compilado en el 2.2.10.1.2 del Decreto 1833 de 2016 “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

Liquidación mientras era “asumida por la entidad con la cual se realice la conmutación pensional”, sin perjuicio de que el reconocimiento se asignara a otra entidad.

Conforme a la norma, **los bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales incluidos en el cálculo actuarial** aprobado a cargo del Banco Cafetero en Liquidación serán emitidos y pagados por la nación a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dicho artículo supeditó el pago de los bonos pensionales y sus cuotas partes incluidos en el cálculo actuarial a la ocurrencia de dos circunstancias: i) el traslado de los respectivos recursos al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales del Ministerio en cita; y ii) el recibo de la Oficina de Bonos Pensionales del cálculo actuarial por parte de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del mismo Ministerio.

También dispuso que la:

[...] administración de las cuotas partes por cobrar y por pagar reconocidas antes del cierre de la liquidación, así como de las cuotas partes por pagar que se causen con posterioridad a su cierre, estará a cargo del patrimonio autónomo de remanentes que se constituya (se subraya).

Y señaló que el trámite de las cuotas partes por cobrar que se causen a partir del cierre de la liquidación de la entidad bancaria es responsabilidad de la entidad con la que se realice la conmutación pensional.

Ahora bien, el Decreto 2951 de 2010 (art. 2)²¹⁰ adicionó un artículo nuevo²¹¹ para regular la situación de las **personas no incluidas en el cálculo actuarial**, en los siguientes términos:

Los bonos pensionales, las cuotas partes de bonos pensionales y/o las pensiones de las personas que no figuren en el cálculo actuarial aprobado después de finiquitada la liquidación de la entidad, solo serán atendidas conforme al procedimiento previsto en cada caso, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

²¹⁰ Cita original n.º 53; Modificado por el artículo 1.º del Decreto 4031 de 2010.

²¹¹ Cita original n.º 54: Compilado en el [artículo] 2.2.10.1.4 del Decreto 1833 de 2016 “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

1. Que se acredite ante el Patrimonio Autónomo de Remanentes a que se refiere el artículo 13 del Decreto 610 de 2005 adicionado por el artículo 1.º del Decreto 2951 de 2010, el derecho a estar incluido en el cálculo actuarial del Banco Cafetero en Liquidación.
2. Que el Patrimonio Autónomo de Remanentes elabore el cálculo actuarial correspondiente, que dicho cálculo se presente para la respectiva aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional y que el mismo sea aprobado con el concepto previo de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del mismo Ministerio.
3. Que el valor del cálculo actuarial sea cubierto con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo de Remanentes que se constituya y que estos recursos se trasladen a la entidad con la que se conmute o al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales, según sea el caso (se subraya).

En virtud de lo anterior, el 30 de noviembre de 2010, el Banco Cafetero S.A. en Liquidación (Fideicomitente) celebró con Fiduciaria La Previsora S.A., un contrato de fiducia mercantil (núm. 3-1-19293) denominado “Patrimonio Autónomo de Remanentes del Banco Cafetero S.A. en Liquidación” “-PAP- Banco Cafetero en Liquidación PAR”.

Conforme a la cláusula primera y en desarrollo del artículo 12 del Decreto 610 de 2005, con sus modificaciones, se definió el Fondo de Contingencias como el “destinado al cumplimiento de obligaciones eventuales de carácter laboral y/o pensional que llegaren a presentarse con posterioridad a la terminación de la existencia legal del Fideicomitente (Banco Cafetero en Liquidación)”.

2.25. RÉGIMEN ESPECIAL PARA LAS PERSONAS QUE LABORAN EN ACTIVIDADES CONSIDERADAS DE ALTO RIESGO. PERSONAL DEL INPEC Y DE RADIOLOGÍA

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el régimen especial aplicable, en materia de pensión de vejez, a las personas que laboran en actividades de alto riesgo?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00206-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] la misma ley²¹² reconoció la necesidad de establecer reglas especiales para la adquisición de la pensión por parte de aquellos empleados (privados u oficiales) que trabajaran en actividades que implicaran para ellos un riesgo superior al que están expuestos el resto de trabajadores, ya sea porque la realización de la actividad conlleve en sí misma un deterioro a la salud, o bien porque tengan mayores posibilidades de sufrir enfermedades profesionales o accidentes de trabajo.

[...] mediante el numeral 2.º del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, se otorgaron al Presidente de la República facultades extraordinarias para determinar las actividades de alto riesgo, entre otros aspectos, [...].

Asimismo, el artículo 140 de la citada ley prescribe:

“Artículo 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos [...]” (resaltamos).

Con base en [...] el artículo 139, numeral 2 de la Ley 100, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1281 de 1994²¹³, cuyo artículo 1.º señaló las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador:

[...]

Con fundamento en el artículo 140 de la Ley 100, el Gobierno dictó el Decreto 1835 de 1994, “*por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos*” [...].

212 Nota del editor: se refiere a la Ley 100 de 1993.

213 Cita original n.º 15: “*Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo*”.

[...] el inciso segundo del artículo 1.º de este decreto dispuso que a los servidores públicos “*les son aplicables las normas consagradas en los Decretos 1281 de 1994 y 1295 de 1994*” (subrayamos), entre otras disposiciones. [...].

Finalmente, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 17, numeral 2.º de la Ley 797 de 2003²¹⁴, el Gobierno [...] expidió el Decreto 2090 de 2003, mediante el cual se unificó el régimen de pensiones por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, tanto para los empleados privados como para los servidores públicos, y se derogaron expresamente los Decretos 1281 y 1835 de 1994. [...].

Este conjunto de normas, si bien constituye un grupo de reglas especiales frente a los requisitos y condiciones generales previstos en la Ley 100 de 1993 para la adquisición de la pensión de jubilación, con el propósito de permitir el retiro anticipado de los empleados expuestos a riesgos más altos que el común de los trabajadores, no está por fuera del sistema general de pensiones regulado por la citada ley, ni conforma, en sentido estricto, un régimen excepcional, tal como lo aclaró la Corte Constitucional en la sentencia C-651 de 2015²¹⁵ [...].

Ahora bien, los artículos 3 y 4 del Decreto 2090 de 2003 establecen, hoy en día, los requisitos o condiciones para adquirir el derecho a esta pensión especial por parte de los trabajadores (de los sectores público y privado) que realicen cualquiera de las actividades señaladas en su artículo 2.º [...].

[...]

En este orden de ideas, observa la Sala que el beneficio real que las normas citadas establecen para las personas protegidas con la pensión especial por actividades de alto riesgo consiste en la posibilidad de pensionarse a una edad más temprana que el resto de los empleados afiliados al régimen de prima media [...] pues aquellos trabajadores pueden adquirir el derecho a la pensión cuando cumplan 55 años

214 Cita original n.º 16: “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”. El artículo 17 de esta ley otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para [...] “2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema” (se resalta).

215 Cita original n.º 17: Corte Constitucional. Sentencia C-651 del 14 de octubre de 2015, expediente D-10685.

de edad o antes, a partir de los 50 años, siempre que para esa época acrediten el número mínimo de semanas exigido para la generalidad de los empleados por la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003²¹⁶ (de las cuales 700 semanas, por lo menos, deben corresponder a la “*cotización especial*” prevista en el Decreto 2090 de 2003), mientras que la edad exigida para el común de los afiliados al citado régimen es, actualmente, de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres (art. 33 de la Ley 100, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003).

Problema jurídico 2: ¿En qué consiste el régimen de transición especial previsto para las pensiones correspondientes a las actividades de alto riesgo?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00206-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] vale la pena mencionar que tanto este decreto²¹⁷ como los derogados Decretos 1281 de 1994 y 1835 de 1994, contemplan un régimen de transición que es diferente y no debe confundirse con el régimen de transición general que establece el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. A este respecto, el artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003 estatuye:

“Artículo 6.º. Régimen de transición. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

Parágrafo. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003” (subrayas fuera de texto).

²¹⁶ Cita original n.º 18: en la actualidad, 1.300 semanas.

²¹⁷ Nota del editor: se refiere al Decreto 2090 de 2003.

Nótese que el primer inciso de la disposición transcrita se refiere al régimen de transición correspondiente a la normatividad especial de las pensiones para las actividades de alto riesgo, mientras que el párrafo se refiere al régimen de transición general previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, una cosa es el régimen de transición que consagra el artículo 36 de la ley 100, cuyo efecto, para quienes cumplan los requisitos consagrados en dicha norma, es que pueden beneficiarse con la aplicación de la legislación anterior a dicha ley que regulara su derecho a la pensión (por ejemplo, la Ley 33 de 1985), y otra cosa es el régimen de transición que establecían los Decretos 1281 y 1385 de 1994, y que actualmente consagra el Decreto 2090 de 2003, pues si bien es cierto que puede haber trabajadores cobijados por los dos regímenes de transición, como por ejemplo, aquellos que tenían un régimen especial de pensión para actividades de alto riesgo antes de la Ley 100 de 1993 y que cumplan las condiciones para beneficiarse del régimen de transición consagrado en el artículo 36 *ibidem*, también existen empleados que no son beneficiarios del régimen de transición general dispuesto en la norma citada, pero sí están protegidos con el régimen de transición que señala el artículo 6.º del Decreto 2090 de 2003, con la consecuencia de que a dichos trabajadores se les aplica la normatividad anterior que regulaba las pensiones especiales por actividades de alto riesgo, contenida, entre otros, en los Decretos 1281 y 1835 de 1994.

Es importante aclarar que en relación con el requisito de haber cotizado “*cuando menos 500 semanas de cotización especial*”, exigido por el artículo 6.º del Decreto Ley 2090 de 2003 para beneficiarse con el régimen de transición allí señalado, requisito que es diferente al de las 700 semanas de cotización especial que el mismo decreto exige para adquirir el derecho a la pensión especial, la Corte Constitucional, en sentencia C-663 de 2007²¹⁸, lo declaró exequible en forma condicionada, bajo el entendido de que “*para el cómputo de las 500 semanas de ‘cotización especial’, se podrán acreditar las semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo*” [...].

Problema jurídico 3: ¿Cuál es el régimen especial en materia pensional aplicable al personal de vigilancia y custodia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)?

218 Cita original n.º 19: Corte Constitucional. Sentencia C-663 del 29 de agosto de 2007, expediente D-6603.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 15 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00159-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 12 de octubre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00102-00; Decisión del 6 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00020-00; Decisión del 19 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00035-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00003-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00210-00; Decisión del 4 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00196-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00148-00; Decisión del 23 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00050-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00152-00; Decisión del 8 de junio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00048-00.

Como lo ha sostenido esta Sala²¹⁹, uno de los regímenes especiales a los que se refiere la Ley 33 de 1985²²⁰ es el previsto por la Ley 32 de 1986²²¹ [...].

En el tema pensional [...] del personal del INPEC, el capítulo quinto de la Ley 32 de 1986 establece unas reglas singulares para supuestos tales como: pensión de jubilación, pensión de validez, pensión de retiro por vejez y sustitución de la pensión.

De los mencionados supuestos vale la pena destacar el que se refiere a la pensión de jubilación, artículo 96, porque claramente estipula una regla diferente a aquellas que sobre el mismo punto contempla la Ley 33 de 1985:

Artículo 96. Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o

219 Cita original n.º 16: ver Decisión del 23 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00050-00.

220 Nota del editor: en su artículo 1.º.

221 Nota del editor: “Por la cual se adopta el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”.

discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad (negrillas fuera de texto).

[...]

El artículo 168 del Decreto Ley 407 de 1994²²² prescribe:

Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, **tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986.** El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos [...] (se enfatiza).

[...] el Presidente [...] expidió el Decreto 2090 de 2003²²³⁻²²⁴, el cual derogó el Decreto Ley 407 de 1994, cuyo artículo 4.º reguló lo concerniente a los requisitos para obtener la pensión especial de jubilación para los trabajadores de alto riesgo, dentro de los que se encuentran los funcionarios del INPEC [...].

Hasta este punto nada impide afirmar que el Decreto 2090 de 2003 contiene reglas diferentes a las del Decreto Ley 407 de 1994, así como también a las de la Ley 32 de 1986 respecto del personal del INPEC.

De todas formas, es importante observar lo preceptuado en el Decreto 1050 de 2005, con el cual se reglamentó el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 de la siguiente manera:

Artículo 1.º. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto-ley 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. **Con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de**

222 Nota del editor: expedido con fundamento en la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario).

223 Cita original n.º 18: “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

224 Nota del editor: en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 17, numeral 2, de la Ley 797 de 2003.

los riesgos de su labor, esto es, el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes de conformidad con el Decreto-ley 407 de 1994 en concordancia con el artículo 1.º del Decreto 1835 de 1994 (resalta la Sala).

El párrafo transitorio 5.º del Acto Legislativo 01 de 2005 señala una cuestión similar a la de la última transcripción, en el siguiente sentido:

Parágrafo transitorio 5.º. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes (se destaca).

Conforme a la normatividad transcrita, para la Sala no hay duda de que el Acto Legislativo 01 de 2005, norma posterior y jerárquicamente superior a la Ley 100 de 1993 y a la Ley 797 de 2003, estableció el régimen pensional aplicable para los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, el cual, tal como lo [ha] precisado la Sala²²⁵ es el contemplado en el Decreto 2090 de 2003 salvo, para aquellos miembros de dicho [...] Cuerpo que se hubieren vinculado al mismo con anterioridad a la entrada en vigencia de este, en cuyo caso el régimen aplicable continuaría siendo el establecido en la Ley 32 de 1986.

Problema jurídico 4: ¿Cuál es el régimen especial, en materia de pensiones, aplicable al personal de radiología?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00206-00.

Partes: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

²²⁵ Cita original n.º 19: Decisión del 23 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00050-00, citada.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] la actividad de las personas expuestas a radiaciones ionizantes se incluyó dentro de los trabajos de alto riesgo para la salud de los trabajadores, mediante el Acuerdo N.º 049 de 1990 del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, aprobado mediante el Decreto 758 del mismo año. Sin embargo, tal normatividad solo resultaba aplicable a los empleados afiliados al ISS, en su gran mayoría del sector privado, salvo algunos trabajadores oficiales de ciertas entidades (principalmente empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta) que excepcionalmente los afiliaron también al ISS. Por tal razón, el citado acuerdo no era aplicable a los empleados oficiales que estuvieran afiliados a la Caja Nacional de Previsión Social y a otras cajas o fondos de previsión exclusivas del sector público.

[...]

Con base en [...] el artículo 139, numeral 2 de la Ley 100, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1281 de 1994²²⁶, cuyo artículo 1.º señaló las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador:

“Artículo 1.º. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

[...]

Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes

Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas” (se resalta).

Con fundamento en el artículo 140 de la Ley 100, el Gobierno dictó el Decreto 1835 de 1994, “*por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos*”, y en el cual no se incluyó el trabajo de los servidores públicos expuestos a radiaciones ionizantes.

Sin embargo, el inciso segundo del artículo 1.º de este decreto dispuso que a los servidores públicos “*les son aplicables las normas consagradas en los Decretos 1281 de 1994 y 1295 de 1994”* (subrayamos), entre otras disposiciones. Asimismo, el inciso tercero de la misma norma prescribió:

226 Cita original n.º 15: “Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo”.

“En virtud del Decreto 691 de 1994, a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 y sin perjuicio de los servidores beneficiarios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la misma, no se reconocerán pensiones especiales *diferentes a las previstas en el presente decreto y en el Régimen General de Actividades de Alto Riesgo*” (se destaca).

[...] el “Régimen General de Actividades de Alto Riesgo” vigente a la sazón era justamente el contenido en el Decreto 1281 de 1994, antes citado.

Lo anterior permite colegir que los servidores públicos que realizaran “*trabajos con exposición a radiaciones ionizantes*”, estaban cubiertos igualmente por las normas especiales sobre pensiones por actividades de alto riesgo para la salud, contenidas en el Decreto 1281 de 1994, en armonía con el Decreto 1835 de 1994.

Finalmente, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 17, numeral 2.º de la Ley 797 de 2003 [...], el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2090 de 2003, mediante el cual se unificó el régimen de pensiones por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, tanto para los empleados privados como para los servidores públicos, y se derogaron expresamente los Decretos 1281 y 1835 de 1994. En el artículo 2.º, numeral 3.º del Decreto 2090 de 2003, se calificó expresamente como una actividad de alto riesgo para la salud de los empleados, los *trabajos con exposición a radiaciones ionizantes*.

[...]

Ahora bien, los artículos 3 y 4 del Decreto 2090 de 2003 establecen, hoy en día, los requisitos o condiciones para adquirir el derecho a esta pensión especial por parte de los trabajadores (de los sectores público y privado) que realicen cualquiera de las actividades señaladas en su artículo 2.º [...].

2.26. COMPETENCIA PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES Y BONOS PENSIONALES A FAVOR DE PERSONAS QUE LABORARON EN INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son las autoridades llamadas a responder por el pasivo pensional de los servidores públicos que laboraron en instituciones del sector Salud?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00213-00.

Partes: ESE Hospital El Salvador de Ubaté (Cundinamarca), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (UAPEC) y Secretaría de Salud de Cundinamarca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 16 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00147-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00041-00; Decisión del 30 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00132-00.

En virtud de esta ley²²⁷, se ordenó la supresión del Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y se asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la atención del pago de las cesantías y las pensiones de los beneficiarios del mencionado Fondo del Pasivo.

Además, el artículo 61 estableció que de acuerdo con los convenios de concurrencia, el Ministerio de Hacienda [...] y las entidades territoriales tendrían a su cargo la obligación de financiar el pago de las mesadas y bonos pensionales que constituía el pasivo pensional a cargo del fondo suprimido. Esta obligación se cumpliría mediante la suscripción de los contratos de concurrencia [...] entre la Nación y las entidades territoriales, para el pago del pasivo.

[...]

Este decreto²²⁸ igualmente dispuso que los recursos existentes en el Fondo del Pasivo Prestacional [...] fueran trasladados al Ministerio de Hacienda [...], así como los demás recursos que por ley se encontraban destinados al Fondo, para que, con cargo a dichos recursos, se efectuaran los pagos correspondientes y se financiara el pago de los pasivos prestacionales del sector salud (art. 63).

[...]

227 Nota del editor: se refiere a la Ley 715 de 2001, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

228 Nota del editor: se refiere al Decreto 306 de 2004, “[p]or el cual se reglamentan los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001”.

También dispuso que el pasivo prestacional causado a 31 de diciembre de 1993 estaba constituido por las cesantías, las pensiones, la reserva pensional de activos y retirados. Respecto de esta última reserva, indicó que comprendía el pago de bonos o cuotas partes de bonos de servidores públicos “de las instituciones hospitalarias” retirados antes del 31 de diciembre de 1993 [...].

[...] el artículo 8 reiteró que los beneficiarios del pasivo prestacional del sector salud eran los servidores públicos y trabajadores privados que fueron reconocidos, en esa calidad, por el entonces Ministerio de Salud. Sin embargo, ese reconocimiento debía ser revisado por el Ministerio de Hacienda [...].

Este decreto²²⁹ reglamentó, nuevamente, los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001 y estableció la distribución de la concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales para la financiación de las entidades del sector salud.

El artículo 1.º dispuso que la responsabilidad de asumir la financiación del pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993, por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores del sector salud que hubieran sido reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional, es de la Nación y las entidades territoriales.

[...] de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.º *Ibidem*, en la financiación del pasivo prestacional del sector salud causado al 31 de diciembre de 1993, concurrirán:

– La Nación a través del Ministerio de Hacienda [...] “en una suma equivalente a la proporción de la participación del situado fiscal en la financiación de las instituciones de salud, en los cinco (5) años anteriores al 10 de enero de 1994”.

– Las entidades territoriales [...] “en una proporción equivalente al porcentaje en que participan las rentas de destinación especial para salud incluyendo las cedidas, en la financiación de las instituciones de salud en los cinco años anteriores al 10 de enero de 1994”.

– La Nación y las entidades territoriales, para el porcentaje restante, esto es, el derivado de los recursos propios de cada entidad hospitalaria, “a prorrata de la participación de cada entidad en la concurrencia”.

229 Se refiere al Decreto 700 de 2013, «[p]or el cual se reglamentan los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001».

Lo anterior, de conformidad con [...] el artículo 62 de la Ley 715 de 2001 que [...] le asignó al Ministerio de Hacienda [...] la competencia para fijar las condiciones para celebrar nuevos convenios de concurrencia con las entidades territoriales para cubrir el pasivo prestacional no cubierto por el extinto Fondo.

[...] el Gobierno Nacional expidió este decreto²³⁰ con el objeto de establecer el procedimiento para el cálculo del pasivo pensional del sector salud, generado por el personal retirado a 31 de diciembre de 1993, que haya sido certificado por el extinto Fondo del Pasivo [...] así como [...] para el pago de las reservas asociadas a dicho pasivo y establecer los presupuestos para la suscripción de los contratos de concurrencia, la administración, el giro de esos recursos y la responsabilidad de las instituciones hospitalarias y los entes territoriales (art. 2.12.4.4.1.).

[...] la circunstancia de que las entidades obligadas a reportar al Fondo del Pasivo [...] su personal retirado antes del 31 de diciembre de 1993, para el reconocimiento de eventuales derechos por concepto de cesantías y pensiones [...] y que no hubieran cumplido oportunamente con los trámites reglamentados en el Decreto 530 de 1994, no puede tener como consecuencia la pérdida de tales derechos.

En esa medida, el Decreto 586 de 2017 ratifica la posibilidad de que las entidades territoriales y las instituciones hospitalarias, reporten al Ministerio de Hacienda [...] los cobros que les sean hechos por concepto de bonos pensionales y cuotas partes pensionales y, de ser procedente, puedan celebrarse nuevos contratos de concurrencia o adicionarse los iniciales, así como obtener el reembolso de lo pagado en exceso de sus obligaciones, de manera que se cumpla con la exigencia de que el beneficiario del pasivo prestacional quede certificado para que la Nación y la entidad territorial asuman el pasivo correspondiente.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión, presentadas por personas que trabajaron en hospitales públicos sin personería jurídica?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00098-00.

230 Nota del editor: se refiere al Decreto 586 de 2017, “[p]or el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 4 Parte 12 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 del Sector Hacienda y Crédito Público”.

Partes: E.S.E. Hospital San Vicente de Paul de San Juan de Río Seco (Cundinamarca), Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (UAEPC), departamento de Cundinamarca –Secretaría de Salud–, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Procede la Sala a determinar cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud del señor [...], a partir de tres argumentos: i) inexistencia del Hospital San Vicente de Paul de San Juan de Río Seco antes de 1996; ii) Sentencia del 21 de octubre de 2010 del Consejo de Estado y iii) las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca.

Durante el tiempo que [...] estuvo vinculado al Hospital San Vicente de Paul [...], esto es, entre el 01 de julio de 1985 y el 30 de mayo de 1992, dicho Hospital era una dependencia del extinto Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca y no tenía personería jurídica; en consecuencia, no podría estar obligado al reconocimiento del bono pensional y tampoco a su actualización anual, pues para la citada época, no contaba con capacidad legal para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Es de señalar, que el Decreto 056 de 1975²³¹, el cual creó el Sistema Nacional de Salud, dispuso que la dirección del sistema, a nivel seccional, quedaría a cargo de los Servicios Seccionales de Salud que funcionaran en las capitales de los Departamentos [...].

Por tal razón, mal podría afirmarse que el Hospital tiene las obligaciones establecidas en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, pues, para esa fecha, solo existía como una dependencia de la Gobernación de Cundinamarca. Cuando la Ley 100 señala que las entidades de salud deben seguir presupuestando y pagando pensiones hasta tanto no se realice el corte de cuentas, la única posibilidad es entender que es la Gobernación la que está prestando los servicios de salud directamente. En consecuencia, esta entidad es la obligada a seguir presupuestando y pagando pensiones.

231 Cita original n.º 60: Decreto 056 de 1975 (15 de enero), “Por el cual se sustituye el Decreto-ley número 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones”.

[...] en el caso concreto, se destaca que fue el Departamento de Cundinamarca el que expidió el certificado Cetil a favor del señor [...], el cual [...] da cuenta de los períodos laborados en el Hospital. Como es bien sabido, dicho certificado sólo puede ser expedido por la entidad empleadora.

Asimismo, la Ley 715 de 2001, que modifica en lo pertinente el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, en su artículo 61 establece que el Ministerio de Hacienda [...] y las entidades territoriales deben financiar el pago de las mesadas y bonos pensionales que constituía el pasivo pensional del sector salud. Esta obligación se cumple mediante la suscripción de los contratos de concurrencia por medio de los que se pactan las responsabilidades compartidas entre la Nación y las entidades territoriales, para el pago del pasivo.

De igual forma, el artículo 78 de la Ley 1438 de 2011, que se refiere expresamente al pasivo prestacional de las ESE y las instituciones del sector salud [...].

El párrafo de dicho artículo²³² consagra la obligación de las entidades territoriales y los hospitales públicos de entregar la información sobre el pasivo prestacional, de las vigencias anteriores a 1993, al Ministerio de Hacienda, a efectos de que éste pueda suscribir el contrato de concurrencia entre la Nación y el ente territorial.

Igualmente, cuando la disposición [...] se refiere a ente territorial y hospitales públicos lo hace bajo el presupuesto que antes de 1993 existían hospitales que carecían de personería jurídica y por ende deben concurrir al cumplimiento de la obligación de remitir información, a través de la entidad territorial a la cual se

232 Nota del editor: esta norma dispone: “**Artículo 78. Pasivo prestacional de las empresas sociales del Estado e instituciones del sector salud.** En concordancia con el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda [...] y los entes territoriales departamentales firmarán los contratos de concurrencia y cancelarán el pasivo prestacional por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales, causadas en las instituciones del sector salud públicas causadas al finalizar la vigencia de 1993 con cargo a los mayores recursos del monopolio de juegos de suerte y azar y del fondo pensional que se crea en el Proyecto de Ley de Regalías. // **Parágrafo.** Concédase el plazo mínimo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que las entidades territoriales y los hospitales públicos le suministren al Ministerio de Hacienda [...] la información que le permita suscribir los convenios de concurrencia y emitan los bonos de valor constante respectivos de acuerdo a la concurrencia entre el Gobierno Nacional y el ente territorial departamental. [...] // Con esto se cumplirá con las Leyes 60 y 100 de 1993 y 715 de 2001 que viabilizan el pago de esta deuda que no es responsabilidad de las ESE, pues ellas no tenían vida jurídica antes de diciembre de 1993. En ese entonces eran financiados y administrados por los departamentos y el Gobierno Nacional”.

encuentran adscritas, dado que su administración estaba a cargo de los departamentos y el gobierno nacional.

En efecto, para el caso, el Hospital San Vicente de Paul [...] no era una ESE; por el contrario, hacía parte del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, administrado por el Departamento²³³.

De acuerdo con lo anterior, en este caso, el Departamento de Cundinamarca, es el que debe entregar la información al Ministerio de Hacienda y ambas entidades deberán celebrar el contrato de concurrencia para realizar el pago [...].

[...] se evidencia que la Unidad²³⁴, como autoridad delegada de la Gobernación de Cundinamarca, tiene la competencia para reconocer, emitir y pagar el bono pensional que se encontraba a cargo de dicha Gobernación y por tanto, sería la competente para estudiar la solicitud [...] y además, para realizar el cálculo actuarial.

[...] por las razones anteriores la Sala considera que la entidad competente para estudiar la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional [...] es la Gobernación de Cundinamarca, a través de la Unidad Administrativa Especial de Cundinamarca, que tiene personería jurídica.

(Nota: con salvamento de voto).

2.27. RECONOCIMIENTO Y PAGO DEL AUXILIO FUNERARIO

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el origen y la naturaleza jurídica del auxilio funerario?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00180-00.

²³³ Cita original n.º 61: desde el punto de vista jurídico es clara la diferencia entre los conceptos de entidad estatal con autonomía administrativa y sujeto de derechos y obligaciones, con la de una organización y dependencia que por sí misma no cuenta con personería jurídica y no puede ser objeto de imputación.

²³⁴ Nota del editor: se refiere a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca.

Partes: Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 26 de abril de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00184-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00162-00; Decisión del 21 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00198-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00182-00; Decisión del 29 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00031-00; Decisión del 6 de junio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00032-00.

El auxilio funerario es una prestación social que, desde sus orígenes, se consagró en favor de la persona que asuma los gastos funerarios de afiliados o pensionados fallecidos. Dado que lo que se discute, en el presente caso, es a quién corresponde conocer de la solicitud de esta prestación económica por el fallecimiento de una persona beneficiaria de una pensión extralegal [...], la Sala se limitará a exponer, la evolución de las normas que han regulado dicha prestación, con respecto a los pensionados, particularmente, en el sector público.

– Ley 6 de 1945

La Ley 6 de 1945²³⁵, en su artículo 17, dispuso que los empleados y obreros nacionales de carácter permanente tendrían derecho a diferentes prestaciones, dentro de las cuales se destaca: “los gastos indispensables del entierro del empleado u obrero” [...].

– Decreto 3135 de 1968

[...] el artículo 14 *ibidem* delimitó las prestaciones que debían ser reconocidas y pagadas por la entidad de previsión social a la que se encontrara afiliado el empleado o trabajador, dentro de las cuales se incluía el auxilio funerario a favor de los “empleados públicos y trabajadores oficiales²³⁶” y de los “pensionados por invalidez, jubilación o vejez y retiro por vejez”²³⁷.

235 Cita original n.º 21: Ley 64 de 1945 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”.

236 Cita original n.º 23: Decreto 3185 de 1968, artículo 14, numeral 1.

237 Cita original n.º 24, *ibíd*, artículo 14, numeral 2.

Posteriormente, se definió el concepto de auxilio funerario para los pensionados, como el derecho al reconocimiento y pago de los gastos fúnebres en los que se incurriera por la muerte de aquellos; dispuso que dicha prestación estaría a cargo de la respectiva entidad de previsión, y estableció, además, el monto de dicho auxilio [...].

– **Decreto 1848 de 1969**

El artículo 91 del Decreto 1848 de 1969²³⁸, “Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968” precisó lo siguiente:

“Artículo 91. Gastos funerarios. 1. Cuando fallezca la persona que está gozando de pensión de invalidez, jubilación o retiro por vejez, la entidad, establecimiento público o empresa oficial a cuyo cargo estuvo el pago de la respectiva pensión, sufragará los gastos funerarios correspondientes [...]” (se destaca).

Adicionalmente, señaló los requisitos para hacer efectivo su pago, de la siguiente manera: “el pago se hará a la persona que demuestre haber satisfecho los mencionados gastos, mediante la presentación de los comprobantes respectivos, debidamente autenticados”.

– **Ley 4 de 1976**

El artículo 6.º de la Ley 4 de 1976²³⁹ señaló que el auxilio para gastos de sepelio de los pensionados del sector público, oficial, semioficial, en todos los órdenes, y privado, sería cubierto por la entidad, empresa o patrono a cuyo cargo se encontraba la pensión.

– **Ley 100 de 1993**

En los artículos 51 y 86 de la Ley 100 de 1993²⁴⁰, se establece el derecho a percibir el pago de un auxilio funerario, equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, “sin que este auxilio pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario”, a favor de la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado.

238 Cita original n.º 26: Decreto 1848 de 1969 “Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968”.

239 Cita original n.º 27: Ley 4 de 1976 “Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones”.

240 Cita original n.º 28: Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”.

En efecto, este derecho beneficia tanto a quienes pertenecen al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, regulado en el artículo 51 en mención, como a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, artículo 86 de la norma en cuestión.

– **Decreto 1889 de 1994**

El artículo 18 del Decreto 1889 de 1994, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993”, precisa el concepto de afiliado y pensionado, para efectos de la solicitud del auxilio funerario [...].

Problema jurídico 2: ¿Quiénes están legitimados para reclamar el auxilio funerario y cuáles son los requisitos exigidos para solicitar dicha prestación?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00180-00.

Partes: Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 26 de abril de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00184-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00162-00; Decisión del 21 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00198-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00182-00; Decisión del 6 de junio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00032-00; Decisión del 29 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00031-00.

Tal como se puede ver en las normas citadas²⁴¹, el auxilio funerario puede ser reclamado por quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado.

Por lo tanto, el beneficiario de la prestación aludida es la persona que demuestre haber pagado los gastos de entierro del afiliado o pensionado fallecido, independientemente de que esa persona tenga la calidad de beneficiario de la pensión de sobrevivientes, o de que tuviera, incluso, algún vínculo de parentesco con el difunto.

²⁴¹ Nota del editor: se refiere, principalmente, a los artículos 51 y 86 de la Ley 100 de 1993, y al artículo 18 del Decreto 1889 de 1994.

Ahora bien, para el pago del auxilio funerario a quien lo reclame, las disposiciones anteriores exigen, además de la demostración de los gastos funerarios en los que dicho sujeto haya incurrido, el requisito de que la persona fallecida tuviera, al momento de su muerte, la calidad de afiliado o pensionado. Esta condición, para efectos del auxilio funerario, se define en el artículo 18 del Decreto 1889 de 1994²⁴² [...].

En retrospectiva, los requisitos que la norma exige para solicitar el auxilio funerario son: *i*) acreditar el pago de los gastos funerarios y *ii*) que la persona fallecida tuviera la calidad de afiliado o pensionado del Sistema General de Pensiones, en cualquiera de sus dos regímenes, entendiendo por afiliado o pensionado la persona a favor de la cual se hicieron las cotizaciones respectivas.

Problema jurídico 3: ¿Cuáles son las autoridades competentes para reconocer el auxilio funerario?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00180-00.

Partes: Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga y Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 26 de abril de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00184-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00162-00; Decisión del 21 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00198-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00182-00; Decisión del 6 de junio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00032-00; Decisión del 29 de mayo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00031-00.

Los mencionados artículos 51 y 86 de la Ley 100 de 1993 señalan que el auxilio funerario debe ser cubierto por la respectiva *administradora o aseguradora*, en atención al régimen pensional que se encuentre el afiliado o pensionado.

242 Nota del editor: esta norma dispone: “Artículo 18. Auxilio funerario. Para efectos de los artículos 51 y 86 de la Ley 100 de 1993 y en (*sic*) sistema general de riesgos profesionales, se entiende por afiliado y pensionado la persona en favor de quien se hicieron las cotizaciones que originaron el derecho a la pensión (se destaca).

Al respecto, la Sala ha sido enfática en mencionar que²⁴³, de una interpretación sistemática de la normativa reseñada, en el caso de las personas con calidad de pensionado, se tiene que:

- i) La prestación está directamente relacionada con la obligación principal, que es la pensión;
- ii) Por lo mismo, su monto equivale a la última mesada pensional;
- iii) Se entiende, como deudor o sujeto pasivo a la caja de previsión, administradora o aseguradora (la autoridad) que tenga a su cargo el pago de la pensión.

En efecto, estas disposiciones normativas son claras en establecer que el auxilio funerario esta intrínsecamente ligado con la relación pensional, de modo que aquella entidad que a su cargo tiene el pago de la pensión, a la muerte del causante, es a quien corresponde el reconocimiento y pago del auxilio funerario²⁴⁴.

2.28. RÉGIMEN LABORAL DE LOS AGREGADOS COMERCIALES DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad que debe asumir, para efectos prescacionales, el tiempo laborado por los agregados comerciales de Colombia en el exterior, y efectuar los pagos respectivos?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00124-00.

Partes: Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex).

243 Cita original n.º 33; *ibidem*. Nota del editor: el *ibidem*. se refiere a las Decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 26 de abril de 2022 (rad. 11001-03-06-000-2021-00184-00) y del 14 de noviembre de 2018 (rad. 11001-03-06-000-2018-00182-00).

244 Cita original n.º 34, *ibidem*. Nota del editor: el *ibidem* se refiere a las Decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 26 de abril de 2022 (rad. 11001-03-06-000-2021-00184-00) y del 14 de noviembre de 2018 (rad. 11001-03-06-000-2018-00182-00).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00168-00; Decisión del 7 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00040-00.

En 1967, el Decreto 45²⁴⁵ se refirió a los agregados comerciales como personal especializado adscrito a las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior, con el objeto de asistir al jefe de la Misión en su respectiva especialidad, sin formar parte ni adquirir derecho alguno en la Carrera Diplomática y Consular.

El 22 de marzo de 1967, se expidió el Decreto Ley 444²⁴⁶ [...]. El artículo 181 creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), y el artículo 182 previó que dicho Fondo sería una persona jurídica [...] anexa al Banco de la República, mediante un contrato que se celebraría entre este órgano y el Gobierno Nacional.

En cumplimiento de este mandato legal, el 10 de abril de 1967, el Gobierno Nacional, por conducto del ministro de Hacienda [...] y de Fomento, y el Banco de la República suscribieron el contrato que organizó el funcionamiento del Fondo de Promoción de Exportaciones [...].

[...] el 26 de junio de 1967 se expidió el Decreto 1215²⁴⁷, por el cual se crearon y reglaron los cargos de agregados comerciales a las Embajadas de Colombia en el Exterior, con el objeto de contar con personal especializado para el fomento y estímulo de las exportaciones nacionales (artículo 1.º).

Esta disposición también señaló que el nombramiento y remoción de los cargos de los agregados comerciales, serían provistos con el personal técnico que [Proexpo] seleccionara, lo cual, se realizaría por decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 3.º).

Por su parte, el artículo 4º identificó la autoridad obligada a cubrir los costos laborales de este personal especializado, en los siguientes términos:

245 Cita original n.º 18: Decreto 45 de 1967 (14 de marzo), “En el cual se señala su situación y obligaciones en relación con el servicio diplomático en general y con el jefe de misión diplomática respectiva”.

246 Cita original n.º 19: Decreto Ley 444 de 1967 (marzo 22) “Sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior”.

247 Cita original n.º 20 Decreto 1215 de 1967 (26 de junio), “Por el cual se fijan normas sobre el personal especializado, asimilado y adscrito al Servicio Exterior de la República”.

Las asignaciones mensuales, viáticos, primas y pasajes de los Agregados Comerciales, correrán por cuenta del Fondo de Promoción de Exportaciones, así como los gastos [...] de las oficinas [...] (énfasis añadido).

[...] el Decreto Ley 151 de 1976²⁴⁸ en los artículos 3º y 14 previó que los agregados comerciales eran dependientes del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, sin perjuicio de su obligación de informar al jefe de la Misión Diplomática Colombiana sobre sus gestiones y de la colaboración que debían brindar [...].

En este mismo año, el Decreto 1175²⁴⁹ [...] dispuso lo siguiente:

Artículo 12. [...]

Parágrafo 1º. Los cargos de agregados comerciales y asistentes, creados por los decretos 1215 de 1976 y 1246 de 1970 dependerán directamente del Fondo de Promoción de Exportaciones. El nombramiento y remoción de estos funcionarios se hará en la forma establecida en el artículo 3º. del decreto 1215 de 1967 y las asignaciones mensuales, viáticos [...] serán pagados en la forma como se determina en el artículo 4º. del mismo decreto y en estos estatutos.

El artículo 28 del mencionado decreto facultó a la Junta Directiva de Proexpo para:

[...] escoger libremente los candidatos a agregados y adjuntos con destino a las Oficinas del Fondo en el exterior. [...] Estos candidatos serán presentados al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual hará el nombramiento respectivo por medio de decreto.

Parágrafo 1º. Los funcionarios a que se refiere el presente artículo [...] no tendrán relación laboral con el Banco de la República ni con PROEXPO y sus asignaciones, aunque sean determinadas por la Junta Directiva de PROEXPO y pagaderas con recursos propios, se ajustarán para todos los demás efectos a las normas establecidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para el personal del servicio exterior del país (negrillas de la Sala).

[...]

248 Cita original n.º 21 Decreto Ley 151 de 1976 (enero 27), “Por el cual se modifica el estatuto orgánico del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX)”.

249 Cita original n.º 22: “Por el cual se reforman los Estatutos del Fondo de Promoción de Exportaciones”.

[...] el 16 de enero de 1991, se expidió la Ley 7^a250, la cual, entre otras disposiciones, incluyó la creación del Banco de Comercio Exterior con la finalidad de que remplazara al Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo).

[...] el artículo 22 de la Ley 7^a de 1991, señala que el Banco asumiría todos los derechos y obligaciones del Fondo de pleno derecho [...].

También facultó al Gobierno [...] para convenir con el Banco de la República la forma de liquidación del Contrato para la administración de Proexpo, y los términos en los cuales la nación debía pagar las obligaciones que [...] surgieran de dicha liquidación.

En desarrollo de estos preceptos, por medio del Decreto 2505 de 1991²⁵¹, [...] se liquidó el Fondo de Promoción de Exportaciones y se creó el Banco de Comercio Exterior [...] que inició operaciones el 1º de enero de 1992 [...].

El 28 de septiembre de 1992 el Gobierno [...], el Banco de la República y [Bancoldex] suscribieron el acta de liquidación y terminación del contrato para la organización y administración de Proexpo, de cuyas cláusulas vale la pena resaltar las siguientes [...]:

[...] OCTAVA. Asunción de los Derechos y Obligaciones de PROEXPO. De conformidad con el artículo 22 de la ley 7^a de 1991 y con el artículo 2.4.13.2.2 del Decreto 1730 de 1991, a partir del 1º de enero de 1992, BANCOLDEX ha asumido todos los derechos y obligaciones de PROEXPO. En consecuencia, BANCOLDEX atenderá el pago de las obligaciones a cargo de PROEXPO que se establezcan judicialmente y de aquéllas en las que estaría llamado a responder PROEXPO [...].

En esa medida, [...]el nombramiento y remoción de los cargos de los agregados comerciales, serían provistos de acuerdo a la selección del personal que el Fondo de Promoción de Exportaciones realizara, y el nombramiento de estos se haría por [...] decreto que expedía el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, los

250 Cita original n.º 23: Ley 7 de 1991 (enero 16): “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”.

251 Cita original n.º 25: Decreto 2505 de 1991 (noviembre 5), “Por el cual se transforma el Fondo de Promoción de Exportaciones en el Banco de Comercio Exterior y se definen la naturaleza jurídica, la organización y las funciones de éste”. El Decreto 2505 adicionó un título a la Parte Cuarta del Libro Segundo del Decreto 1730 de 1991, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.

costos laborales de este personal, lo que incluía su asignación mensual y determinadas prestaciones sociales, también las realizaba el Fondo.

Además, al asumir [Bancoldex] todos los derechos y obligaciones de [Proexpo] de pleno derecho, la Sala entiende que también asumió las obligaciones del pago de las asignaciones mensuales, viáticos, primas [...] de los agregados comerciales.

[...] En consecuencia, BANCOLDEX es la entidad que debe atender el pago de las obligaciones a cargo de Proexpo que se establezcan judicialmente y de aquéllas en las que estaría llamado a responder el Fondo.

2.29. AUTORIDADES COMPETENTES PARA EXPEDIR LOS CERTIFICADOS DE HISTORIA O INFORMACIÓN LABORAL REQUERIDOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la entidad que debe expedir los certificados de información laboral que una persona necesita para tramitar el reconocimiento de un derecho pensional, y qué información deben contener tales documentos?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00124-00.

Partes: Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00168-00; Decisión del 7 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00040-00; Decisión del 21 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00213-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00121-00; Decisión del 17 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00076-00.

Para el reconocimiento y pago de pensiones, así como la emisión de bonos pensionales, entre otros trámites, los empleadores, tanto del sector público como del privado, están obligados a certificar las vinculaciones laborales que tengan o hayan tenido.

La certificación laboral debe incluir, entre otras cosas, el nombre e identificación de la entidad empleadora, las fechas de inicio y terminación de la relación laboral, las interrupciones que se hayan presentado, las entidades administradoras de pensiones a las que estuvieron afiliados los empleados o exempleados y, en algunos casos, los salarios y demás remuneraciones devengadas por aquellos, que sirvieron de base para efectuar los aportes para pensión.

La información laboral y sus certificaciones han sido reguladas, entre otras normas, por los Decretos 2709 de 1994²⁵², 1748 de 1995²⁵³, 1513 de 1998²⁵⁴ y 13 de 2001²⁵⁵, así como la Circular Conjunta 13 de 2007²⁵⁶, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la Protección Social.

En el año 2018, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 726²⁵⁷ mediante el cual creó “el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL) con destino al reconocimiento de prestaciones pensionales”, como se lee en su título.

El Decreto 726 de 2018 está incorporado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, por el cual se compilan las disposiciones sobre el Sistema General de Pensiones²⁵⁸.

[...] el citado Decreto 1833, en su artículo 2.2.9.2.2.7, parágrafo 3º, habilitó a los ciudadanos para solicitar a las entidades certificadoras sus tiempos laborados o cotizados y de salarios, lo cual se entenderá como una petición para que la información sea incorporada en el sistema CETIL.

252 Cita original n.º 27: Decreto 2709 de 1994 (diciembre 13), “Por el cual se reglamenta el artículo 7.º de la Ley 71 de 1988”.

253 Cita original n.º 28: Decreto 1748 de 1995 (octubre 12), “Por el cual se dictan normas para la emisión, cálculo, redención y demás condiciones de los bonos pensionales y se reglamentan los Decretos leyes 656, 1299 y 1314 de 1994, y los artículos 115, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993”.

254 Cita original n.º 29: Decreto 1513 de 1998 (agosto 4), “Por el cual se modifican y/o adicionan algunos artículos de los Decretos Reglamentarios 1748 de 1995 y 1474 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

255 Cita original n.º 30: Decreto 13 de 2001 (enero 9), “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 115, 117 y 128 de la Ley 100 de 1993, el Decreto-Ley 1314 de 1994 y el artículo 20 del Decreto-Ley 656 de 1994”.

256 Cita original n.º 31: Circular Conjunta 13 de 2007, “ASUNTO: FORMATOS ÚNICOS DE INFORMACIÓN LABORAL”.

257 Cita original n.º 32: Decreto 726 de 2018 (abril 26), “Por el cual se modifica el Capítulo 2 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, que compila las normas del Sistema General de Pensiones y se crea el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL) con destino al reconocimiento de prestaciones pensionales”.

258 Cita original n.º 33 Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016 (noviembre 10).

De acuerdo con las definiciones transcritas, las certificaciones están destinadas al reconocimiento de derechos pensionales, por lo cual deben recoger, como dice la norma, “los tiempos laborados y salarios”. En consecuencia, la “entidad certificadora” es la entidad que dispone de la información necesaria para que cumpla con el propósito y finalidad del certificado. [...].

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente para expedir los certificados de historia laboral de los agregados comerciales de Colombia en el exterior?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00124-00.

Partes: Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00168-00; Decisión del 7 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00040-00.

Esa disposición²⁵⁹ es acorde con la generalidad de las relaciones laborales en el sector público. Pero de acuerdo con el contexto normativo analizado respecto de los agregados comerciales, su aplicación debe ajustarse a las normas que crearon esos cargos y en las cuales se separó la función nominadora de la prestación directa del servicio, tal como se estableció en los artículos 3.º y 4.º del Decreto 1215 de 1967.

Lo anterior, lo explicó la Sala en los conceptos 1463 de 2002 y 1742 de 2006, refiriéndose al Ministerio de Relaciones Exteriores como el nominador, y a Proexpo como el empleador, porque se reunían los elementos de la relación laboral, la prestación personal del servicio o labor, la dependencia o subordinación, y la remuneración.

Esa relación laboral es el fundamento para que, al disponerse la supresión de Proexpo también se previera que BANCOLDEX asumiera las obligaciones laborales del Fondo con los agregados comerciales, para lo cual debió recibir las respectivas historias laborales y, por ende, le corresponde atender las solicitudes de certificación

259 Nota del editor: se refiere al artículo 2.2.9.2.2.7 del Decreto 1833 de 2016, “[p]or medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

del tiempo laborado con destino al reconocimiento de derechos pensionales como se regula en el CETIL.

A esto debe agregarse que, el Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo señaló la Sala en el Concepto 1742 de 2006, solo dispone de las fechas de nombramiento y retiro del servicio, en ejercicio de su función nominadora respecto de esos cargos.

2.30. COMPETENCIA PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE BONOS PENSIONALES O CUOTAS PARTES DE BONOS PENSIONALES

Problema jurídico: ¿Cuál es el concepto de bono pensional, y quiénes son las autoridades competentes para emitirlo?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00213-00.

Partes: ESE Hospital El Salvador de Ubaté (Cundinamarca), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca (UAEPC) y Secretaría de Salud de Cundinamarca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 30 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00132-00.

Como lo señaló la Sala en otra oportunidad²⁶⁰, el bono pensional es un documento de contenido crediticio que representa, en dinero, el tiempo de afiliación o de servicios de una persona. Se emite en los casos que establece la ley, y se redime cuando el individuo que ha cumplido los requisitos exigidos en la legislación para obtener su pensión de vejez, solicita a la entidad a la cual se encuentra afiliado el reconocimiento y pago de esta prestación o, en su defecto, el pago de una indemnización sustitutiva de la pensión o la devolución de los aportes efectuados, según el régimen elegido.

El artículo 115 de la Ley 100 de 1993 se ocupa de definir en forma expresa los bonos pensionales [...].

²⁶⁰ Cita original n.º 33: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de octubre de 2018, radicado 110010306000201800132 00.

La Ley 100 señala los casos en que los bonos pensionales deben ser expedidos por la Nación (arts. 118 y 119) y, especialmente, en el artículo 121 que es del siguiente tenor:

Artículo 121. Bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación. La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional, de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores, a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra Caja, Fondo o entidades del sector público sustituido por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades.

Los bonos a cargo de la Nación se expedirán con relación a los afiliados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley y sobre el valor de la deuda imputable con anterioridad a dicha fecha.

Conforme a lo anterior, los bonos pensionales representan el pasivo que debe ser objeto de atención por las entidades que concurren al pago de la pensión de un determinado trabajador y deben ser emitidos por el empleador o entidad pagadora de pensiones responsable directo de su pago, entre ellos, la Nación, cuando deba emitirlos conforme a las disposiciones analizadas, especialmente cuando se den los supuestos normativos del artículo 121 de la Ley 100 de 1993 [...].

2.31. COMPETENCIA PARA RESOLVER SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA, PRESENTADAS POR SERVIDORES JUDICIALES

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver una solicitud de reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada presentada por un servidor judicial?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00005-00.

Partes: Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y Consejo Seccional de la Judicatura de Santander.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 31 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00157-00; Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00183-00.

[...] esta corporación, en providencia del 27 de octubre de 1998²⁶¹, reiterada en varias decisiones posteriores, manifestó:

[...]

Tal como puede observarse, por superior en el orden administrativo se entiende el organismo nominador, motivo por el cual el superior jerárquico en el orden administrativo dentro de la Rama Judicial, no es otro que el nominador del respectivo funcionario, perteneciente a la misma rama, o lo que es lo mismo, al interior de su organización jerárquica (se resalta).

De acuerdo con los precedentes citados²⁶², el superior jerárquico de los funcionarios adscritos a los juzgados en los distintos distritos judiciales, es su respectivo nominador, por regla general. En consecuencia, dicho nominador tiene la competencia general para resolver las peticiones que le presenten los funcionarios de su despacho, en temas laborales, salvo en aquellos asuntos específicos cuya competencia haya sido otorgada constitucional, legal o reglamentariamente a cualquiera de los organismos o dependencias administrativas de la Rama Judicial.

Ahora bien, como lo señaló la Sala, en otra oportunidad²⁶³, para concretar lo que implica esta superioridad jerárquica, en el caso de las corporaciones y los jueces de la República, es importante citar lo preceptuado, sobre ese punto, por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

[...]

261 Cita original n.º 31: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Decisión del 27 de octubre de 1998, radicado C-411.

262 Nota del editor: además de la providencia inmediatamente citada (Decisión del 27 de octubre de 1998, radicado C-411, del Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), se refiere a las Decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 18 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00054-00, y del 13 de agosto de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00207-00.

263 Cita original n.º 32: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00154-00.

Con base en el anterior fundamento normativo²⁶⁴, se insiste, los jueces, en su condición de nominadores de los funcionarios adscritos al respectivo juzgado, son sus superiores jerárquicos en el campo administrativo. En consecuencia, tienen la competencia general para tramitar y resolver las peticiones que tales funcionarios les presenten, en relación con asuntos de carácter administrativo-laboral, cuyo conocimiento no esté asignado por las normas vigentes de manera específica, a otras corporaciones o dependencias administrativas de la Rama Judicial, como el Consejo Superior de la Judicatura, los Consejos Seccionales o la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

CONCLUSIONES

Del análisis de los conflictos resueltos por la Sala en esta basta materia, desde la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) hasta el 31 de diciembre de 2022, podemos extraer las siguientes conclusiones principales:

1. La mayor parte de los conflictos de competencia que ha recibido la Sala en este campo, involucran a Colpensiones y la UGPP, y se relacionan con la entidad competente para resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de pensiones de jubilación o vejez de personas que se beneficiaron del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2. Sobre este tipo de casos y los problemas jurídicos asociados existe una doctrina uniforme y bien asentada de la Sala. Esta consiste, principalmente, en que, en el caso de las personas que adquirieron el derecho a la pensión (por haber cumplido la edad y el número de semanas o el tiempo exigido por la normativa aplicable) antes de la cesación efectiva de actividades de Cajanal, la entidad competente para reconocer sus pensiones es, actualmente, la UGPP; mientras que, en el caso de aquellas personas que adquirieron su estatus pensional posteriormente, cuando ya Cajanal había cesado en sus actividades y trasladado a sus afiliados al ISS (ya desaparecido), hoy en día la competencia para el reconocimiento y el pago de dicha prestación recae en Colpensiones.

3. En los últimos años han surgido múltiples conflictos que involucran fondos territoriales de pensiones, en relación con los cuales el criterio general de la Sala ha sido señalar que tales fondos solo están facultados para pagar

264 Nota del editor: se refiere a los artículos 131, numeral 8, y 175 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia).

las pensiones que habían sido reconocidas por las extintas cajas de previsión social de las entidades territoriales, o cuyo derecho se causó durante la existencia de dichas entidades. Sin embargo, también se ha manifestado que esos fondos tienen la competencia para reconocer pensiones en aquellos eventos en los que se les haya otorgado expresamente esta facultad, en su acto de creación u organización, y en algunos otros casos especiales.

4. Asimismo, la Sala ha decidido conflictos de competencia que involucren regímenes especiales o excepcionales en materia de pensiones, establecidos antes o después de la Ley 100 de 1993, como aquellos previstos para el personal de guardia y custodia del INPEC; para los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; para las personas que laboraron en actividades de alto riesgo; para los docentes públicos; para los congresistas, y para los exservidores judiciales y exempleados del Ministerio Público, entre otros.

5. La mayoría de los conflictos de competencias recibidos tienen que ver con el reconocimiento o el pago de pensiones ordinarias de jubilación o de vejez. Sin embargo, también se han resuelto conflictos que atañen a otras prestaciones, como pensiones de invalidez, pensiones de sobrevivientes o sustitución pensional, pensión familiar, mesada adicional (en el caso de los docentes oficiales), pensión gracia (en el mismo caso) y auxilio funerario.

6. Igualmente, se han resuelto conflictos de competencias relacionados con el reconocimiento, administración o pago de cuotas pensionales y bonos pensionales, y con la expedición de certificados de historia laboral.

7. Generalmente, para determinar la competencia en esta clase de conflictos, la Sala debe, primero, tener claridad sobre las fechas en las que se causa, presumiblemente, el derecho pensional del interesado, porque ese dato sirve para determinar, en muchos casos, cuál será la autoridad competente para reconocer el derecho, como ocurre, por ejemplo, con los conflictos que se presentan entre la UGPP y Colpensiones, en relación con las personas que estuvieron afiliadas a Cajanal o a otras cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público.

CAPÍTULO TERCERO

*Criterios unificados en conflictos de competencias
administrativas en asuntos de familia*

El constituyente reguló la institución familiar como derecho y núcleo esencial de la sociedad en el artículo 42 Superior. En esa línea, el artículo 5.º de la Carta Política dispone que el Estado debe amparar a la familia como la institución básica de la sociedad²⁶⁵.

La jurisprudencia ha entendido que la familia no solo se constituye por el vínculo biológico o jurídico, sino también a partir de las relaciones de hecho o crianza, edificadas en la solidaridad, el amor, la protección, el respeto, y en cada una de las manifestaciones inequívocas del significado ontológico de una familia²⁶⁶.

Entonces, la protección a la familia no se predica únicamente de la acepción rígida formal de antaño, sino que debe ser compatible con el principio del pluralismo. De tal suerte que, en una sociedad plural, no puede existir un concepto único y excluyente de familia, identificando a esta última, únicamente, con aquella surgida del vínculo matrimonial²⁶⁷.

Se distinguen entonces diversas clases de familia: i) por adopción, ii) matrimonio, iii) unión marital entre compañeros permanentes, iv) de crianza, v) monoparentales y iv) ensambladas²⁶⁸.

La protección de la familia significa, de modo simultáneo, respetar los derechos constitucionales fundamentales de la niñez²⁶⁹. En ese contexto, los niños, niñas y adolescentes gozan de especial protección a nivel supranacional, constitucional y legal, tal como lo establecen la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3.º, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 44, y el Código de Infancia y Adolescencia, en sus artículos 5.º a 9.º, entre otras normas.

Por tal razón, la sociedad, la familia y el Estado están en la obligación de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico y el ejercicio pleno de sus derechos. Ello implica una protección integral que comprende la garantía y efectividad de sus derechos prevalentes, desde la prevención de cualquier situación que los amenace hasta

265 Corte Constitucional. Sentencia T- 292 de 2016.

266 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil y Agraria. Sentencia del 9 de mayo de 2018. Referencia STC-6009-2018.

267 Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2009.

268 *Ibid.* Sentencia C-577 de 2011.

269 *Ibid.* Sentencia T-887 de 2009.

el restablecimiento de tales derechos cuando les son vulnerados. Asimismo, siempre se debe aplicar la norma o la interpretación más favorable al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

El restablecimiento de los derechos consiste en la restauración de su dignidad e integridad como sujetos, y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados.

El restablecimiento es responsabilidad del Estado en su conjunto, mediante un proceso de protección que se adelanta por vía administrativa en tres fases o etapas: i) la verificación de los derechos; ii) un procedimiento que concluye con la imposición de medidas transitorias de protección, y iii) el seguimiento a esas medidas transitorias, que termina con una decisión de fondo consistente en ubicar de manera definitiva al niño, niña o adolescente en un medio familiar estable (familia nuclear o adoptiva) y a cerrar el proceso de protección.

Reiteradamente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha indicado que el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) debe asegurar el más alto grado de protección posible de los derechos, de modo que no sean negados o entrabados por dilaciones o retardos injustificados o por decisiones que solo buscan rehusar o rechazar una competencia que claramente se tiene.

Empero, son frecuentes los casos en que la Sala de Consulta y Servicio Civil debe definir conflictos de competencias administrativas en el PARD suscitados entre defensorías de familia, comisarías de familia, inspectores de policía y, en ocasiones, jueces, que para el efecto actúan como autoridades administrativas.

Este capítulo versa, entonces, sobre aquellos temas en que la Sala ha conseguido unificar criterios en su importante misión de resolver los conflictos antes anotados. Por tal razón, se procederá a analizar los principales problemas jurídicos identificados sobre el aludido tema.

3.1. TÉRMINOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD). CONTEO, VENCIMIENTO DENTRO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, SUSPENSIÓN

Problema jurídico 1: ¿Cómo se realiza el conteo de términos en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00221-00.

Partes: Defensoría de Familia del Centro Zonal de Girardot (Regional Cundinamarca) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot (Cundinamarca).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00222-00; Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00207-00; Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00176-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00112-00; Decisión del 6 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00083-00; Decisión del 30 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00074-00; Decisión del 7 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00077-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00078-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00069-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00048-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00006-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00256-00; Decisión del 3 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00236-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00230-00; Decisión del 9 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00187-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00180-00; Decisión del 26 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00161-00; Decisión del 15 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00164-00; Decisión del 19 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00146-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00153-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00123-00; Decisión del 3 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00125-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00045-00; Decisión del 18 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00020-00; Decisión del 27 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00024-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00047-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00027-00; Decisión

del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00215-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00217-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00025-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00023-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00022-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00191-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00139-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00134-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00132-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00130-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00071-00; Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00104-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00118-00; Decisión del 6 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00102-00.

Como se observa, la norma²⁷⁰ es clara en establecer que el proceso administrativo de restablecimiento de derechos, con el seguimiento, debe adelantarse en máximo 18 meses, contados desde el conocimiento de los hechos.

Entonces, el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018 y adicionado luego por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, establece los siguientes términos:

- i) para el seguimiento (6 meses, prorrogables por 6 meses más) y
- ii) máximo total para adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos con el seguimiento (18 meses).

270 Nota del editor: se refiere al artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, que modificó el inciso sexto del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018 (Código de la Infancia y Adolescencia), y adicionó varios incisos al referido artículo 103. Dicha norma precisa, entre otros aspectos, que “[e]l Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea”.

Si se superan los términos establecidos en el artículo en comento (103 del código de la Infancia y la Adolescencia) sin “resolver de fondo la situación jurídica”²⁷¹ del niño, niña o adolescente, la autoridad administrativa pierde competencia y el proceso debe enviarse al juez de familia. El juez debe tomar una decisión de fondo de la actuación administrativa en un término no superior a dos meses.

Problema jurídico 2: ¿Cuáles son los efectos del vencimiento de términos dentro de la actuación administrativa en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00222-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF del Centro Zonal de Girardot (Cundinamarca), Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot (Cundinamarca) y Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Tocaima (Cundinamarca).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 11 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00029-00; Decisión del 19 de enero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00169-00; Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00140-00; Decisión del 2 de noviembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00099-00; Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00078-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00069-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00048-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00006-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00028-00; Decisión del 3 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00236-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00230-00;

271 Cita original n.º 65: en los términos del artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, se entiende por resolver de fondo la situación jurídica del NNA: “Se determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos”.

Decisión del 9 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00187-00; Decisión del 26 de octubre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00161-00; Decisión del 15 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00164-00; Decisión del 19 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00146-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00153-00; Decisión del 3 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00125-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00152-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00134-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00114-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00045-00; Decisión del 27 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00024-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00139-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00134-00; Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00104-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00080-00²⁷².

272 Nota del editor: las decisiones proferidas en el año 2023 por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el mismo sentido, no se incluyen en el texto. No obstante, es importante hacer alusión a la **decisión del 10 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00001-00**, que reitera la posición de la Sala en esta materia: «Lo primero que precisa la Sala es que el PARD iniciado en favor de [...] por la Comisaría de Corrales el 27 de mayo de 2022 aún sigue abierto, toda vez que, pese a las distintas remisiones que se efectuaron y las valoraciones psicológicas de la menor, ninguna de las autoridades en conflicto lo ha definido. // Como se precisó [...], el Código de la Infancia y la Adolescencia impide que los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de menores de edad permanezcan en estado de indefinición, de allí que haya establecido un término improrrogable de seis meses para fallarlo, los cuales se cuentan desde el conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad. // Si las autoridades administrativas no fallan el PARD dentro de los seis meses que les otorga la ley, pierden competencia para seguir conociendo del asunto y deben remitirlo a un juez de familia (o su equivalente donde no lo haya), para que este último sea quien defina la situación jurídica de la niña, niño o adolescente. // En el sub examine, la Comisaría de Familia de Barrios Unidos de Bogotá D.C., la Comisaría de Familia de Bosa 1 de Bogotá, la Comisaría de Corrales y la Defensoría de Familia Centro Zonal El Banco (Magdalena) perdieron competencia para seguir conociendo del PARD iniciado en favor de [...], porque tenían como fecha límite para fallarlo, el 25 de noviembre de 2022, en atención a que los hechos que originaron su apertura fueron conocidos el 25 de mayo de la misma anualidad. // Por lo tanto, la autoridad competente para continuar con el conocimiento del PARD iniciado en favor de [...] hasta su culminación es el juez de familia (o su equivalente, en caso de que en donde esté la menor no haya), en atención al mandato expreso del inciso décimo del artículo 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, al cual se hizo referencia».

Para llegar al punto central del presente conflicto, es necesario revisar el propósito o fin para el cual fue expedida la Ley 1878 de 2018 “Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones”.

Tal propósito fue garantizar la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en tiempos cortos y definidos, para lo cual, adicionó la Ley 1098 de 2006 definiendo: i) plazos precisos para las actuaciones administrativas; ii) efectos en materia de competencia para el caso de vencimiento de dichos plazos; y iii) responsabilidad disciplinaria de las autoridades concernidas.

En relación con los efectos en materia de competencia para el caso de vencimiento de los plazos, la Ley 1878 definió la pérdida de la competencia de la autoridad administrativa, y su asignación al juez de familia para que este en un término máximo de 2 meses concluya la actuación respectiva²⁷³.

Así lo dispone tanto el artículo 100 (en la fase inicial) como el artículo 103 (en la fase de seguimiento) del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Particularmente, el artículo 103 estableció que la autoridad administrativa perderá la competencia en la fase del seguimiento en dos oportunidades:

(i) “cuando supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica”, es decir, al pasar los 6 meses iniciales, o el tiempo adicional en caso de haber sido prorrogado, sin que la autoridad administrativa haya determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad; o,

(ii) “cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga”, esto es, al pasar los 6 meses sin que la autoridad administrativa haya prorrogado el término o determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad.

273 Cita original n.º 35: “Artículo 100: [...] Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. [...] // Artículo 103: “[...] Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses [...]”.

Así las cosas, cuando se cumple alguna de las condiciones anteriores, se produce la pérdida de competencia de la autoridad administrativa y el juez de familia debe asumir la competencia para finalizar el trámite, esto es, definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

Problema jurídico 3: ¿Procede la suspensión de términos, decretada, en virtud de la pandemia y emergencia sanitaria Covid-19, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) adelantados por las Comisarías de Familia?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00156-00.

Partes: Defensoría de Familia del Centro Zonal Girardot (Cundinamarca) y Juzgado Segundo Promiscuo de Familia en Oralidad de Girardot.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 24 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00078-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00062-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00048-00.

Con el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020²⁷⁴, el Gobierno ordenó la prestación continua e ininterrumpida de los servicios y funciones a cargo de las comisarías de familia, especialmente para la adopción de medidas urgentes de protección, en los casos de violencia doméstica y maltrato infantil²⁷⁵ [...].

Posteriormente (el 28 de marzo), el Gobierno expidió el Decreto 491 de 2020, cuyos artículos 1.º y 6 establecen, en lo pertinente: [...].

Como se aprecia, este decreto con fuerza de ley facultó a todas las autoridades²⁷⁶, incluyendo los particulares que ejercen funciones públicas, para suspender los

274 Cita original n.º 38: “Por el cual se dictan medidas el (*sic*) servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

275 Nota del editor: Decreto 460 de 2020, artículo 1.º.

276 Nota del editor: el artículo 1.º, del Decreto 491 de 2020 fijó su ámbito de aplicación “a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y

términos previstos en la ley, o en otras normas de inferior jerarquía, para la tramitación y decisión de los asuntos administrativos y jurisdiccionales que deban resolverse en sede administrativa (funciones judiciales atribuidas a autoridades administrativas).

Para esto, **cada una** de las autoridades mencionadas (indicadas en el artículo 1.º *ibidem*) que considerara necesario suspender los términos de todos o algunos de los trámites y actuaciones realizados por ella, con base en el análisis previo que efectuara, debía expedir un acto administrativo, debidamente motivado, en el que precisara los asuntos, trámites o procedimientos que resultarían afectados por la citada suspensión.

[...]

Con base en las disposiciones anteriores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió, inicialmente, la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020, mediante la cual suspendió los términos de los PARD [...].

Más adelante, el ICBF expidió la Resolución 3101 de 2020, con la cual se extendió la suspensión de términos de los PARD [...] [y,] [f]inalmente, el mismo Instituto expidió la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, por medio de la cual sustituyó las dos resoluciones anteriores, y ratificó la suspensión de los términos de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos [...].

Por último, en relación con este acto administrativo²⁷⁷, es relevante mencionar que, en el artículo 10, se incluyó una disposición similar a la que estaba incorporada en el artículo 6 de la Resolución 2953, sobre los asuntos a cargo de las comisarías de familia, así:

Artículo décimo. Comisarías de familia. A través de la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar familiar del ICBF, se instará a los alcaldes del país para adoptar las medidas correspondientes con las Comisarías de Familia, garantizando que se preste la atención de actos urgentes y verificación de derechos, así como las demás disposiciones contenidas en esta resolución (subrayas de la Sala).

a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”.

277 Nota del editor: se refiere a la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 expedida por el ICBF.

Vale la pena recordar que el verbo “instar” significa, en español: “Repetir la súplica o petición, insistir en ella con ahínco”²⁷⁸. Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 y al hecho de que las comisarías de familia son dependencias que forman parte de los respectivos municipios o distritos, como lo señala el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, por lo que se trata de autoridades del orden territorial, y, en ningún caso, dependencias del ICBF (a pesar de que estén sometidas a la *línea técnica* que les fije dicho Instituto, como lo establece la norma citada), permite concluir claramente que la suspensión de los términos de los PARD, decretada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la resoluciones antes citadas, era aplicable exclusivamente a las defensorías de familia y demás dependencias de esa entidad, pero, en ningún caso, a las comisarías de familia ni a otras autoridades que puedan actuar en esta clase de procesos (como las inspecciones de policía o los juzgados de familia).

Para los procesos tramitados por las comisarías de familia o las inspecciones de policía, los respectivos alcaldes o, a lo sumo, los comisarios o inspectores, directamente, tendrían que haber expedido un acto administrativo suspendiendo los términos de tales actuaciones, si consideraban que esa decisión era jurídicamente viable.

3.2. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ORDENADAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE REESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD). FUNCIÓN DEL COORDINADOR DEL CENTRO ZONAL

Problema jurídico: ¿Cuál es la función del respectivo Coordinador del Centro Zonal para adelantar el seguimiento de las medidas de protección ordenadas en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00269-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF Caivas núm. 1 –Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento (Regional Santander)– y Comisaría de Familia de Bucaramanga –turno 2 Joya (Santander).

²⁷⁸ Cita original n.º 40: *Diccionario de la lengua española*.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00234-00; Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00221-00; Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00207-00; Decisión del 21 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00176-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00112-00; Decisión del 6 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00083-00; Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00064-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00038-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00062-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00026-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00010-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00009-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00008-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00005-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00028-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00004-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00256-00; Decisión del 3 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00236-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00245-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00230-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00225-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00199-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00180-00; Decisión del 3 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00157-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00047-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00030-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00027-00; Decisión del 28 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00215-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00025-00; Decisión del 3 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00021-00; Decisión del 24 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00192-00; Decisión del 10 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2018-00205-00 (Aclaración); Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00191-00; Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado

11001-03-06-000-2019-00141-00; Decisión del 3 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00038-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00130-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00139-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00071-00; Decisión del 30 de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00205-00; Decisión del 21 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00035-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00088-00; Decisión del 22 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00-086-00; Decisión del 24 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00157-00; Decisión del 25 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00081-00; Decisión del 17 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00085-00; Decisión del 17 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00090-00; Decisión del 22 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00084-00; Decisión del 22 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00086-00; Decisión del 22 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00083-00.

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permiten llegar a la conclusión de que la función de seguimiento está a cargo de los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía o jueces de familia, según el caso, con la colaboración de los coordinadores de los centros zonales del ICBF. En ejercicio de dicha función, les corresponde: i) evaluar la eficacia de tales medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y ii) establecer cuál de las medidas enunciadas en la norma debe ser la medida de restablecimiento definitiva²⁷⁹.

Todas las autoridades mencionadas tienen el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esta importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6.º de la Ley 489 de 1998²⁸⁰ y 3.º del CPACA (Ley 1437 de 2011).

279 Nota del editor: el artículo 96, inciso 2, de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), que no fue modificado por la Ley 1878 de 2018, les otorgó la competencia a los coordinadores de los centros zonales para hacer “[e]l seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia”. Con la expedición de la Ley 1878 de 2018, artículo 6.º y la Ley 1955 de 2019, artículo 208 (que modificaron el art. 103 de la Ley 1098 de 2006), estas competencias también fueron otorgadas a los comisarios de familia, defensores de familia, inspectores de policía y jueces de familia, según el caso.

280 Cita original n.º 24: Ley 489 de 1998 (diciembre 29), “Por la cual se dictan normas sobre la

En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007, subrogado por el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015²⁸¹, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes.

3.3. PERMISOS DE SALIDA DE UN MENOR DE EDAD FUERA DEL PAÍS

Problema jurídico: ¿Cuáles son los criterios de competencia para determinar la autoridad que debe otorgar permisos a un menor para salir del país?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00023-00.

Partes: Defensoría de Familia del Centro Zonal La Virginia (Risaralda) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Promiscuo Municipal de Familia de la Virginia (Risaralda).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 8 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00133-00; Decisión del 29 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00173-00.

El permiso de salida del país para los menores de edad es una exigencia prevista en la ley para los casos en que “un niño, una niña o un adolescente que tiene residencia en Colombia vaya a salir del país con uno de los padres o con una persona distinta a los representantes legales”, caso en el cual “deberá obtener previamente el permiso de aquel con quien no viajare o el de aquellos”. Ante la imposibilidad de ubicación de uno de los padres o ante el desacuerdo para el otorgamiento del respectivo permiso de salida del país del menor de edad, es necesaria la intervención de las autoridades competentes, esto es, el Defensor de Familia o el Juez de Familia.

[...]

organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

281 Cita original n.º 25: Decreto 4840 de 2007 (diciembre 17), “Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006”.

En el marco normativo reseñado²⁸², la Sala concluye que la competencia para otorgar permiso de salida del país a un niño, niña o adolescente por parte del defensor de familia se da únicamente en tres situaciones así: i) Cuando el niño carezca de representante legal, ii) cuando se desconozca el paradero de sus padres o de su representante legal, o iii) cuando estas personas no se encuentren en condiciones de otorgarlo. Además, como se desprende del numeral 2.º de la norma citada²⁸³, se debe tratar de permisos esencialmente definidos y temporales en la medida que la solicitud debe indicar el tiempo de permanencia del niño en el exterior.

[...]

De la norma transcrita²⁸⁴ se observa que, en relación con los permisos de menores de edad para salir del país, el ámbito competencial de los jueces está enmarcado en el desacuerdo entre los representantes legales y por regla general de naturaleza claramente judicial, en la medida que se tramitan a través de un proceso judicial, y se define mediante una sentencia.

(Nota: con salvamento de voto).

282 Nota del editor: se refiere al artículo 9.º de la Ley 1878 de 2018, que modificó el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006, que señala: “[...] Cuando un niño, niña o adolescente con residencia en Colombia, carezca de representante legal, se desconozca su paradero o no se encuentre en condiciones de otorgarlo, el permiso para la salida del país lo otorgará el Defensor de Familia con sujeción a las siguientes reglas: [...]”. Debe anotarse que el parágrafo 1.º de la misma disposición señala otros casos en los cuales el Defensor de Familia es competente, de plano, para otorgar el permiso de salida de los menores: “A los niños, las niñas o los adolescentes que ingresan al Programa de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. // A los niños, las niñas o los adolescentes, desvinculados o testigos en procesos penales, cuando corre grave peligro su vida y su integridad personal. // A los niños, las niñas o los adolescentes, que van en misión deportiva, científica o cultural. // A los niños, las niñas o los adolescentes cuando requieren viajar por razones de tratamientos médicos de urgencia al exterior”.

283 Nota del editor: Ley 1878 de 2018, artículo 9.º, que modificó el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.

284 Nota del editor: se refiere al artículo 21 de la Ley 1564 de 2021 (Código General del Proceso): “Artículo 21. Competencia de los jueces de familia en única instancia. // Los jueces de familia conocen en única instancia de los siguientes asuntos: [...] // 6. De los permisos a menores de edad para salir del país, cuando haya desacuerdo al respecto entre sus representantes legales o entre estos y quienes detentan la custodia y cuidado personal [...]”.

**3.4. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS
ADMINISTRATIVAS QUE SURJAN EN EL PROCESO
ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO
DE DERECHOS (PARD), EN VIGENCIA
DE LA LEY 1878 DE 2018**

Problema jurídico: ¿Cuáles son las reglas de competencia para que la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelva de fondo los conflictos de competencias administrativas que surjan en el PARD, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018²⁸⁵?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00048-00.

Partes: Juzgado Promiscuo Municipal de Cajamarca (Tolima) y Comisaría de Familia de Cajamarca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00026-00; Decisión del 7 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00041-00; Decisión del 29 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00042-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00007-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00010-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00009-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00008-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00005-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00002-00; Decisión del 3 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00236-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00246-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00045-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00042-00; Decisión del 27 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00024-00; Decisión del 28 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00044-00.

285 Nota del editor: la Ley 1878 de 2018 entró en vigencia el 9 de enero de 2018.

Al analizar la norma transcrita²⁸⁶, la Sala concluyó que el Código General del Proceso (CGP) no modificó ni derogó, en forma expresa o tácita, ninguna de las disposiciones señaladas del CPACA²⁸⁷ respecto de los conflictos de competencias administrativas, ya que, si bien el artículo 21 del CGP otorgó a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades antes mencionadas²⁸⁸, esta competencia no resultaba opuesta ni incompatible con lo dispuesto para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, en los artículos 39; 112, numeral 10, y 151, numeral 3, del CPACA.

[...]

Las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir los vacíos²⁸⁹ del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, regulado en ley especial (Código de la Infancia y la Adolescencia).

Por lo que, en tanto el artículo 3.º de la Ley 1878, que modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse entre autoridades administrativas y en el trámite regulado por dicha norma, sobre ese punto ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente²⁹⁰.

286 Nota del editor: se refiere al artículo 21 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que dice: “Competencia de los jueces de familia en única instancia. Los jueces de familia conocen en única instancia de los siguientes asuntos: [...]. // 16. De los conflictos de competencia en asuntos de familia que se susciten entre defensores de familia, comisarios de familia, notarios e inspectores de policía”.

287 Nota del editor: las disposiciones del CPACA a las que se hace referencia son el artículo 39, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, que establece la forma de promover los conflictos de competencia administrativa, y el numeral 10 del artículo 112, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, que dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es resolver conflictos de competencia administrativa 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.

288 Nota del editor: es decir, defensores de familia, comisarios de familia, notarios e inspectores de policía.

289 Cita original n.º 9: confrontar el artículo 2.º de la Ley 1437 de 2011.

290 Nota del editor: la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó que la competencia de los jueces de familia para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas dentro del PARD abarca desde el “conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos” hasta la definición de la situación jurídica, “declarando en situación de vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña o adolescente”, regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

[...] cuando un juez de familia debe remplazar a una de las autoridades administrativas que ha perdido la competencia, al dejar vencer los términos que tenía para adelantar y concluir el PARD, esa autoridad judicial puede entrar en conflicto de competencias administrativas con el defensor de familia o el comisario de familia e, inclusive, con el inspector de policía, en los casos en que esta autoridad haya ejercido la competencia supletoria que le asigna el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Esa hipótesis, que corresponde al caso concreto que ahora debe resolver la Sala, no está contemplada expresamente ni en el Código General del Proceso ni en el Código de la Infancia y la Adolescencia. Surge, entonces, una situación cuya regulación atañe a la Ley 1437 de 2011 (CPACA), porque es la norma legal que contiene las reglas del procedimiento administrativo general que, por mandato de su artículo 2, inciso final, debe ser aplicada en el evento de inexistencia de procedimientos especiales²⁹¹.

Por lo tanto, los conflictos de competencia que se susciten entre el juez de familia y la autoridad administrativa, dentro del marco de las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia, serán conocidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con sujeción al trámite establecido en el artículo 39 del CPACA.

3.5. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios diferenciadores de competencia en asuntos de violencia intrafamiliar entre defensores de familia y comisarios de familia?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00105-00.

Partes: Comisaría Once de Familia de Suba I (Bogotá, D.C) y Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio (Meta).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 1.º de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00140-00; Decisión

291 Cita original n.º 15: “Artículo 2.º [inc. final]: “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

del 7 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00041-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00051-00; Decisión del 28 de mayo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00044-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00008-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00030-00; Decisión del 27 de noviembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00122-00; Decisión del 3 de octubre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00002-00; Decisión del 6 de septiembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00111-00; Decisión del 29 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00112-00; Decisión del 24 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00022-00; Decisión del 15 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00166-00; Decisión del 13 de junio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00021-00; Decisión del 22 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00020-00; Decisión del 13 de marzo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00259-00; Decisión del 11 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00005-00; Decisión del 11 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00038-00; Decisión del 4 de febrero de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00173-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00203-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00172-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00180-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00185-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00192-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00199-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00064-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00076-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00140-00; Decisión del 19 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00139-00; Decisión del 10 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00107-00; Decisión del 10 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00057-00; Decisión del 13 de mayo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00007-00; Decisión del 5 de mayo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00023-00; Decisión del 16 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00281-00; Decisión del 25 de marzo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00010-00; Decisión del 26 de febrero de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00004-00; Decisión del 11 de febrero de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00283-00; Decisión del 11

de febrero de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00282-00; Decisión del 13 de agosto de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00126-00; Decisión del 5 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00070-00; Decisión del 1.º de abril de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00046-00; Decisión del 20 de febrero de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00004-00; Decisión del 12 de diciembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00508-00; Decisión del 12 de diciembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00513-00; Decisión del 12 de diciembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00538-00; Decisión del 30 de octubre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00441-00; Decisión del 30 de octubre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00403-00; Decisión del 25 de abril de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00199-00; Decisión del 18 de abril de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00195-00; Decisión del 29 de noviembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00131-00; Decisión del 31 de octubre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00046-00; Decisión del 23 de agosto de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00062-00; Decisión del 7 de junio de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00038-00.

La competencia para conocer y decidir sobre los procesos administrativos de restablecimiento de derechos y la imposición de las medidas de restablecimiento en favor de los niños, niñas y adolescentes se encuentra en cabeza de diferentes autoridades, unas con carácter principal (defensor de familia), otras de índole subsidiario y algunas, incluso, de forma supletoria y excepcional²⁹².

[...]

Es necesario resaltar que la Ley 2126 de 2021²⁹³, reguló las comisarías de familia y derogó, en algunos casos, desde su vigencia (4 de agosto de 2021) y, en otros casos, en dos años a partir de la misma, algunos artículos de la Ley 1098 de 2006.

292 Cita original n.º 13: Ley 1098/06, “Artículo 98. *Competencia subsidiaria*. En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que este Código le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía”.

293 Cita original n.º 15: Ley 2126 de 2021 (agosto 4): “Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”.

No obstante, las decisiones de la Sala en relación con las comisarías de familia se reiteran, toda vez que las modificaciones de la Ley 2126 de 2021 no varían el contenido de dichas decisiones, por cuanto continúan previendo:

a) Todos los distritos y municipios deben contar con Comisarías de Familia, las cuales hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a nivel local o municipal y son autoridades integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público como dependencias del respectivo municipio o distrito.

Es responsabilidad de los concejos distritales y municipales la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, como obligación prevalente e ineludible de la prestación del servicio correspondiente para cumplir los cometidos de la legislación de la Infancia y la Adolescencia (artículo 84).

b) El criterio diferenciador de la competencia de las comisarías de familia y de las defensorías de familia, según el cual, si el maltrato, amenaza o vulneración de derechos de los niños, niñas o adolescentes se da en escenarios diferentes al de la violencia intrafamiliar, la competencia para el procedimiento de restablecimiento de derechos corresponde a las defensorías de familia; y cuando el maltrato, amenaza o la vulneración ocurre dentro de un contexto de violencia intrafamiliar, se pone en marcha la competencia de los comisarios de familia²⁹⁴.

294 Cita original n.º 16: El criterio de asignación de la competencia a las comisarías de familia no es solamente la existencia o no de maltrato, amenaza o vulneración de derechos de los menores de edad, sino el hecho de que tales circunstancias se presenten en un contexto de violencia intrafamiliar o, más exactamente, que se deriven o sean causadas por una situación de violencia intrafamiliar, como lo establece el Código de la Infancia y la Adolescencia, cuando utiliza la expresión “conculcados por”. Al respecto ver Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de septiembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00111-00. “La competencia de los comisarios de familia en asuntos relacionados con el restablecimiento de derechos de menores de edad se restringe a la circunstancia de que estos sean conculcados: (i) por situaciones de violencia en cualquiera de sus modalidades; (ii) que tal situación se presente entre miembros de una misma familia o unidad doméstica, y (iii) que el maltrato, la vulneración o la amenaza a los derechos sea consecuencia directa de la situación de violencia intrafamiliar. En los demás casos, conserva la competencia genérica el defensor de familia”.

Ese criterio diferenciador, que desarrollaba el artículo 7.º del Decreto 4840 de 2007, reglamentario, entre otros, de los artículos 82, 83, 84, 86, 87 de la Ley 1098 de 2006²⁹⁵, se mantuvo en la Ley 2126 de 2021²⁹⁶.

[...]

Observa la Sala que los artículos 12 y 13 de la Ley 2126 consagran, respectivamente, las funciones de las comisarías de familia y de los comisarios de familia, y dichas funciones, en armonía con los artículos 1.º y 2.º de la misma ley, se orientan (*sic*) la protección de quienes estén en riesgo o han sido víctimas de la violencia intrafamiliar, que puede o no involucrar a los niños, niñas y adolescentes. Por lo cual, atinadamente, el legislador reiteró la aplicación prevalente de la norma especial—Ley 1098— en favor de los menores cuando en ese contexto de violencia intrafamiliar resultan vulnerados sus derechos.

295 Cita original n.º 17: Decreto 4840 de 2007 (diciembre 17), “Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006”. “Artículo 7.º. Competencias del Defensor de Familia y del Comisario de Familia. Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarias de Familia, el criterio diferenciador de competencias para los efectos de restablecimiento de derechos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, así: // El Defensor de Familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar. // El Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar [...]”.

296 Cita original n.º 18: En el artículo 12 de la citada Ley 2126 de 2021 se asignan las competencias de las comisarías de familia, la primera de las cuales es: “1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el artículo [5.º] de la presente ley [...] [P]or su parte el artículo 5.º dispuso: “Los comisarios y comisarías de familia serán competentes para conocer la violencia en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo. También serán competentes cuando las anteriores conductas se cometan entre las siguientes personas: a. Las y los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado. b. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor o progenitora. c. Las Personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta, que no sean parte del núcleo familiar, y de los integrantes de la familia. d. Personas que residan en el mismo hogar o integren la unidad doméstica sin relación de parentesco. e. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad”.

Problema jurídico 2: Con la entrada en vigencia de la Ley 2126 de 2021, ¿cuál es la autoridad competente para conocer de los asuntos que involucren abuso sexual dentro de un contexto de violencia intrafamiliar?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00269-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF Caivas núm. 1 –Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento (Regional Santander)– y Comisaría de familia de Bucaramanga– turno 2 Joya (Santander)–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Ahora bien, la Ley 2126 de 2021²⁹⁷, reguló la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia y derogó expresamente los artículos 83 y 86 de la Ley 1098 de 2006.

[...]

A su vez, el artículo 5° de la Ley 2126 de 2021, reguló la competencia de los comisarios y comisarías de familia, los cuales conocerán en los casos de violencia en el contexto familiar, concepto que según dicha norma se debe entender como:

[...] comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo.

[...]

La exposición de motivos de la Ley 2126 de 2021²⁹⁸ destacó la necesidad de adoptar medidas para evitar los constantes conflictos de competencia entre los comisarios de familia y defensores de familia cuando en un mismo municipio concurren esas dos autoridades.

297 Cita original n.º 38: Ley 2126 de 2021 “Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”.

298 Cita original n.º 39: *Gaceta del Congreso* n.º 672 del 11 de agosto de 2020.

En tal sentido, el párrafo 1º del artículo 5º de dicha ley, propuso criterios diferenciadores para delimitar las competencias, así:

1. El comisario o la comisaria de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual.
2. El defensor o la defensora de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia familiar.
3. El defensor o la defensora de familia será competente respecto de cualquier forma de violencia sexual, sin distinción de quien cometa la vulneración. En caso de existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor o la defensora de familia asumirá competencia frente a todos ellos [...] (subrayas de la Sala).

Ahora bien, el artículo 47 de la Ley 2126, estableció que dicha ley entraría en vigencia a partir de su promulgación, lo cual ocurrió el 4 de agosto de 2021, salvo algunas disposiciones cuya vigencia prorrogó en el tiempo, así:

ARTÍCULO 47. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo el párrafo 1 del artículo 5, los artículos 60, 80, 90, 11, 22, 25, el inciso 1 del artículo 27, el artículo 28, el artículo 29 a excepción de su párrafo 30 y el Capítulo VII, que entrarán a regir a partir de los dos (2) años de su entrada en vigencia.

PARÁGRAFO 1.º. Los casos que estén bajo el conocimiento de las Defensorías de Familia y de las Comisarías de Familia, y que difieran de la competencia establecida en el Parágrafo Primero del Artículo 5.º de la presente ley, continuarán siendo tramitados hasta su finalización, ante la autoridad que los esté conociendo.

En tal sentido, la distribución de competencias entre las defensorías de familia y las comisarías de familia, reguladas en el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2621 de 2021, antes citado, entrará en vigencia, el 4 de agosto de 2023, y los casos que venían conociendo las defensorías y comisarías, deben continuar siendo tramitadas por dichas autoridades, hasta su finalización.

3.6. DECLARATORIA DE ADOPTABILIDAD DE UN MENOR DE EDAD

Problema jurídico 1: ¿Cuándo es competente el defensor de familia, como autoridad administrativa, para declarar en adoptabilidad a un menor de edad?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 8 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00150-00.

Partes: Defensoría de Familia del Centro Zonal del Café (Regional Caldas) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Chinchiná (Caldas).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00193-00; Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00166-00; Decisión del 6 de febrero de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00177-00.

El artículo 98 del Código de la Infancia y la Adolescencia dispuso la regla especial de competencia subsidiaria en lo relativo a la “declaratoria de adoptabilidad”, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 98. COMPETENCIA SUBSIDIARIA. En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que este Código le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía.

La declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente corresponde exclusivamente al Defensor de Familia (subraya la Sala).

Esta norma impuso una restricción a los comisarios de familia y a los inspectores de policía, quienes no pueden decretar la medida de restablecimiento “declaratoria de adoptabilidad”. En caso de considerar pertinente esta medida, deben remitir el proceso al defensor de familia para que haga el estudio correspondiente²⁹⁹.

299 Cita original n.º 42: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016. Reiterada en las providencias: 11001030600020170016700 del 12 de diciembre de 2017; 11001030600020190001600 del 27 de marzo de 2019, y 11001-03-06-000-2019-00073-00 del 13 de agosto de 2019, entre otras.

De la interpretación del marco normativo transcrito³⁰⁰, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha concluido que la exclusividad de la competencia del defensor de familia sobre la declaratoria de adoptabilidad solamente se predica frente a los comisarios de familia e inspectores de policía, y no frente al juez cuando actúa en sede administrativa en virtud de haber adquirido la competencia para conocer del PARD.

[...]

Y, específicamente, en relación con la declaratoria de adoptabilidad, la Sala ha señalado que:

[...] la puede decidir el Defensor de Familia o el juez de familia de manera supletoria por pérdida de la competencia del defensor de familia, conforme con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 100 de la ley 1098 de 2006. Y, la adopción como consecuencia de la declaratoria de adoptabilidad, solo podrá ser adelantada por el ICBF, a través del Defensor de Familia, como autoridad central de esta función, como lo prevé los artículos 62 y 73 del mismo cuerpo normativo (subraya la Sala)³⁰¹.

Problema jurídico 2: ¿Cuándo es competente el juez de familia, como autoridad administrativa, para declarar en adoptabilidad a un menor de edad?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00207-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF –Centro Zonal Suroeste– (Regional Antioquia) y Juzgado Promiscuo Municipal de Salgar (Antioquia).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 2 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00174-00; Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00256-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00076-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00103-00; Decisión del 29 de octubre de 2019,

300 Nota del editor: se refiere al artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia).

301 Cita original n.º 44: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001030600020170016600 del 6 de marzo de 2018.

radicado 11001-03-06-000-2019-00104-00; Decisión del 13 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00073-00; Decisión del 27 de marzo de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00016-00; Decisión del 6 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00166-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00167-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00157-00; Decisión del 29 de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00088-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00089-00; Decisión del 1.º de agosto de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00087-00; Decisión del 9 de noviembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00151-00; Decisión del 10 de octubre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00006-00; Decisión del 11 de julio de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00078-00.

De la lectura del citado artículo³⁰² se tiene que a partir de la vigencia de la Ley 1878 de 2018, es decir del 9 de enero de 2018³⁰³, la autoridad administrativa en la etapa de seguimiento cuenta con un término perentorio para definir las medidas definitivas. Aquel término inicial es de 6 meses, prorrogable hasta por otros 6 meses más, a partir del vencimiento del plazo inicial, y debe finalizar con la definición de fondo de la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes, esto es, con la determinación de si procede el cierre del proceso³⁰⁴, el reintegro al medio familiar³⁰⁵ o la declaratoria de adoptabilidad³⁰⁶.

[...]

Ahora bien, la Sala, en anterior oportunidad³⁰⁷, señaló que si bien el artículo 98, inciso 2º, del Código de Infancia y Adolescencia determinó que únicamente el

302 Nota del editor: se refiere al artículo 103 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), modificado por el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018, y por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019.

303 Cita original n.º 36: en la página 20 de esta decisión se concluyó que si la Ley 1878 fue publicada en el *Diario Oficial* 50.471 del 9 de enero de 2018, entonces comenzó a regir en esa fecha.

304 Cita original n.º 37: Cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en un medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos.

305 Cita original n.º 38: Cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos.

306 Cita original n.º 39: Cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

307 Cita original n.º 41: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00167-00. Reiterado en Decisión del 2 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00174-00.

defensor de familia sería el competente para la declaratoria de adoptabilidad de los menores de edad, se tiene que, ante la pérdida de competencia de esta autoridad, tal decisión también debe ser asumida por los jueces de familia, civiles municipales o promiscuos municipales.

En efecto, la Sala concluyó que el carácter privativo de la competencia del defensor de familia en cuanto a la declaratoria de adoptabilidad, solo se predica frente a las demás autoridades administrativas (comisarios de familia e inspectores de policía) y no respecto de la autoridad judicial de familia, a quien la ley le otorgó mayores facultades para decidir acerca de la adopción del niño, niña o adolescente [...].

En este orden de ideas, la autoridad administrativa pierde la competencia si no alcanza a decretar las medidas definitivas de restablecimiento de los derechos, entre ellas la declaratoria de adoptabilidad, dentro de los términos indicados en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia. En caso de que esto ocurra, será de competencia del juez de familia, Civil Municipal o Promiscuo Municipal, según el caso, cerrar los procesos administrativos con alguna de tales medidas.

Sobre el particular, vale la pena subrayar que la potestad otorgada a los jueces a raíz de la pérdida de competencia de la autoridad administrativa es de naturaleza administrativa³⁰⁸.

308 Nota del editor: sobre la naturaleza administrativa de esta función otorgada a los jueces, ante la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, la Sala de Consulta se había pronunciado mediante la Decisión del 10 de octubre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00006-00, reiterada en la Decisión del 9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00256-00: “[...] debe tenerse en cuenta que la atribución otorgada al juez por la norma que se comenta no es general y permanente, sino excepcional y transitoria, con el fin de cumplir una función que debía ejercer una autoridad administrativa, esto es, la defensoría de familia o la comisaría de familia, pero que, al no ejercerla oportuna y diligentemente, dentro del término previsto en la ley, se traslada al juez, con la consiguiente pérdida de competencia por parte de aquellas autoridades. // En esa medida, lo que se presenta en este caso es una excepción al reparto general de competencias que hace la Constitución y la ley, pues el legislador le ha otorgado a una autoridad judicial el cumplimiento de una función administrativa, que debe cumplir de manera supletoria, ante la inactividad de las autoridades administrativas, pero únicamente con el fin de culminar el procedimiento y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos a que haya lugar. Esta pérdida de competencia para resolver el procedimiento de restablecimiento de derechos, representa, a su vez, una especie de sanción para las autoridades administrativas incumplidas y una medida de protección para los niños, niñas y adolescentes, que busca evitar dilaciones injustificadas que atenten o pongan en peligro sus derechos y garantías”.

3.7. NULIDAD EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

Problema jurídico 1: ¿En qué momento surge la competencia de las autoridades administrativas o del juez para decretar nulidades y subsanar los yerros en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, así como para resolver de fondo su situación jurídica?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 19 de enero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00169-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF Centro Zonal Zipaquirá (Cundinamarca), y Juzgado Primero de Familia de Zipaquirá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00161-00; Decisión del 12 de octubre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00100-00; Decisión del 7 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00077-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00062-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00026-00; Decisión del 13 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00054-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00002-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00246-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00238-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00199-00; Decisión del 9 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00201-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00178-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00147-00; Decisión del 8 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00148-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00123-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00152-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00117-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00134-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00042-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00116-00; Decisión del

17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00113-00; Decisión del 18 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00020-00; Decisión del 27 de mayo de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00032-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00071-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00080-00.

Los párrafos 2.º y 5.º, adicionados por el artículo 4.º de la Ley 1878³⁰⁹ al artículo 100 de la Ley 1098³¹⁰, se refieren a los yerros que se presenten en el trámite administrativo y a su subsanación, con declaratoria de nulidad si es del caso.

En ambos párrafos, la declaratoria de nulidad compete, bien a la autoridad administrativa o bien al juez, dependiendo del momento procesal en el que se evidencie (i.e. se observe o se detecte), así:

Autoridad administrativa	Juez
Es competente si el yerro se evidencia antes del vencimiento del término de seis meses para definir la situación jurídica del niño, niña o adolescente.	Es competente si el yerro se evidencia con posterioridad al vencimiento del término de seis meses para definir la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

[...]

Como puede observarse en los textos transcritos³¹¹, la remisión al juez de familia – cuando los yerros se detectan después de vencidos los seis meses para definir la situación jurídica del menor, en los términos del artículo 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia³¹², está acompañada de dos órdenes concretas al juez:

i) debe establecer si hay lugar a decretar la nulidad, para lo cual ha de aplicar las causales del Código General del Proceso, y

309 Nota del editor: la Ley 1878 es del año 2018.

310 Nota del editor: la Ley 1098 es del año 2006.

311 Nota del editor: los textos transcritos hacen referencia a los párrafos 2.º y 5.º, adicionados por el artículo 4.º de la Ley 1878 de 2018 al artículo 100 de la Ley 1098 de 2006.

312 Cita original n.º 42: Debe tenerse presente que el artículo 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, con las modificaciones y adiciones introducidas por el artículo 4.º de la Ley 1878, corresponde a la primera etapa o fase de la actuación administrativa para el restablecimiento de los derechos en favor de un menor, y por eso los párrafos segundo y quinto se refieren a la definición de la situación jurídica, que corresponde a la declaración del niño, la niña o el adolescente, en situación de vulnerabilidad y la imposición de las medidas de protección que correspondan, de acuerdo con el artículo 53 del código en cita.

ii) en caso de que declare la nulidad de lo actuado, debe “resolver de fondo la situación jurídica del niño, niña y adolescente conforme (*sic*) los términos establecidos en esta ley”.

En el mismo sentido, el parágrafo 5.º de la citada ley reafirma que, si la nulidad se evidencia después del término de los 6 meses, la autoridad administrativa deberá remitir al juez el expediente para que este la decida.

Al respecto, la Sala resalta que la norma no se refiere a si dentro del PARD se decidió o no la situación jurídica de los menores, sino al momento en que se evidencia la nulidad, siendo esta última circunstancia la que determina la autoridad competente para resolverla.

Problema jurídico 2: Una vez decretada la nulidad por el juez, ¿cuál es su competencia respecto al PARD?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00221-00.

Partes: Defensoría de Familia del Centro Zonal de Girardot (Regional Cundinamarca) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot (Cundinamarca).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00112-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00108-00; Decisión del 11 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00029-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00038-00; Decisión del 23 de febrero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00170-00; Decisión del 19 de enero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00169-00; Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00161-00; Decisión del 12 de octubre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00100-00; Decisión del 28 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00095-00; Decisión del 7 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00077-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00062-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00026-00; Decisión del 13 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00054-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00002-00; Decisión del

9 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00003-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00246-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00238-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00199-00; Decisión del 9 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00201-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00178-00; Decisión del 8 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00148-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00123-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00042-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00045-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00117-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00116-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00114-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00124-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00134-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00152-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00101-00; Decisión del 12 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00071-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00080-00.

En este sentido, la norma³¹³ es clara en establecer que, siempre que se evidencie la nulidad dentro del término que tiene la autoridad administrativa para definir la situación jurídica, esta deberá ser resuelta por dicha autoridad y, por el contrario, cuando se evidencie después de transcurridos los 6 meses otorgados por el artículo 100 de la Ley 1096 de 2006 (modificado por el artículo 4.º de la Ley 1878 de 2018), la autoridad administrativa ya no tendrá competencia para estudiarla y le corresponderá al juez resolverla, “quien determinará si hay lugar a decretar la nulidad de lo actuado y en estos casos, resolver de fondo la situación jurídica del niño, niña y adolescente conforme los términos establecidos en esta ley”.

[...]

313 Nota del editor: se refiere al artículo 4.º, párrafos 2 y 5 de la Ley 1878 de 2018 “[p]or medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones”.

Por todo lo expuesto, mal podría entenderse que la intención de la norma es que las autoridades administrativas mantengan su competencia en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, aún después de vencido el plazo para fallar establecido en la ley, pues, de lo dispuesto en los párrafos 2.º y 5.º³¹⁴, se advierte que el expediente debe remitirse al juez de familia, para que este decida si los yerros procesales detectados después del vencimiento del término señalado generan la nulidad del proceso administrativo **y, de ser así, el mismo juez define la situación jurídica del menor de edad.**

[...]

Es decir, en el evento de que el juez declare la nulidad, le impone el deber de definir de fondo la situación jurídica del menor de edad, atendiendo el propósito del Legislador de lograr la efectiva y oportuna protección de los niños, niñas y adolescentes y el restablecimiento efectivo de sus derechos.

Por tal motivo, el juez no podría contar nuevamente con los plazos previstos en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018, y el procedimiento se entenderá estar en el estado que precede en forma inmediata a la toma de decisión de fondo, sin perjuicio de que para efectos de tal decisión haya de adelantarse la o las actuaciones administrativas necesarias correspondientes.

Problema jurídico 3: ¿Con qué término cuenta el juez para resolver la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes una vez decretada la nulidad, y qué actuaciones puede adelantar?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 19 de enero de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00169-00.

Partes: Defensoría de Familia del ICBF Centro Zonal Zipaquirá (Cundinamarca), y Juzgado Primero de Familia de Zipaquirá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00221-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00112-00; Decisión del 3 de agosto de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00108-00;

314 Nota del editor: del artículo 4.º de la Ley 1878 de 2018.

Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00161-00; Decisión del 12 de octubre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00100-00; Decisión del 7 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00077-00; Decisión del 18 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00062-00; Decisión del 5 de agosto de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00026-00; Decisión del 13 de julio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00054-00; Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00002-00; Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00246-00; Decisión del 14 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00238-00; Decisión del 9 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00201-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00178-00; Decisión del 3 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00147-00; Decisión del 8 de septiembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00148-00; Decisión del 11 de agosto de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00123-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00152-00; Decisión del 17 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00134-00; Decisión del 17 de julio 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00042-00; Decisión del 27 de agosto de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00080-00.

Advierte la Sala que, en los parágrafos 2.º y 5.º en comento³¹⁵, las competencias que se asignan al juez no van acompañadas de términos especiales, pero sí de la remisión expresa a “los términos establecidos en esta ley” –la misma Ley 1878–.

Esa remisión, en propósito de la Ley 1878, solo puede interpretarse como la obligación para el juez de adelantar con celeridad las actuaciones que correspondan y decidir de fondo en favor del niño, niña o adolescente de quien se trate, teniendo como referente los términos máximos que la Ley 1878 fijó a las actuaciones administrativas reguladas por la Ley 1098.

Así, no se trata de que el juez cuente nuevamente con los plazos previstos en el artículo 103: el procedimiento se entenderá estar en el estado que precede en forma inmediata a la toma de decisión de fondo, sin perjuicio de que para efectos

315 Nota del editor: los cuales fueron adicionados al artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, por el artículo 4.º de la Ley 1878 de 2018.

de tal decisión hayan de adelantarse la o las actuaciones administrativas necesarias correspondientes.

3.8. EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE REESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD). PROCEDIBILIDAD

Problema jurídico: ¿Cómo y en qué circunstancias procede la excepción de inconstitucionalidad en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 2 de noviembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00097-00.

Partes: Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá) y Juzgado Diecinueve de Familia de Bogotá.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de octubre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00098-00; Decisión del 9 de junio de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00007-00; Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00010-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00008-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00009-00; Decisión del 20 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00005-00.

Ahora bien, en relación con la aplicación de este instituto³¹⁶ en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, vale la pena recordar que, antes de que se expidiera el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (mencionado en el acápite anterior), no existía un mecanismo que permitiera ampliar el tiempo máximo de 18 meses que introdujo el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018, ni siquiera en aquellos procesos en los que, por las condiciones particulares del menor de edad, no podían culminarse dentro de dicho plazo.

316 Nota del editor: se refiere a la excepción de inconstitucionalidad en los PARD. Al respecto, la Sala se pronunció con anterioridad: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 25 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00010-00.

De ahí que algunas de las autoridades de familia, optaran por no aplicar el citado artículo 6º de la Ley 1878 en cuanto al término establecido para los PARD con la etapa de seguimiento, invocando la *excepción de inconstitucionalidad*, en aras de preservar los derechos fundamentales y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad.

Advierte la Sala que la jurisprudencia ha reconocido la viabilidad de la excepción de inconstitucionalidad como medida de protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad³¹⁷, a la par que ha indicado que, en todo caso, la aplicación de esta figura en los PARD “debe estar sólidamente fundamentada y considerar el interés superior de los niños involucrados, so pena de incurrir en pérdida de competencia; circunstancia que sólo se puede determinar a la luz de las circunstancias de cada caso concreto”³¹⁸.

En Concepto 04 de 2013, el ICBF explicó que la Corte Constitucional estableció una serie de criterios básicos para que opere la figura de la excepción de inconstitucionalidad, con el fin de evitar la discrecionalidad por parte de la autoridad administrativa en “la aplicación de un mecanismo que tiene el carácter de excepcional, conforme a los hechos concretos de cada caso”. En relación con lo anterior, transcribió el siguiente aparte:

Así las cosas, este Honorable Tribunal ha establecido tres criterios fundamentales que han de ser tenidos en cuenta para inaplicar normas que resultaren incompatibles con la Constitución, y que deben ser objeto de motivación en un acto administrativo; i) que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales, ii) que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario y iii) que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en favor de quienes, como resultado de un PARD, recibían la atención especial que requerían como medida de protección, el término improrrogable establecido en la Ley 1878 pudo haber significado, según las circunstancias de cada caso, la suspensión de dicha atención. Y por lo mismo, pudo haber sido la fundamentación de las decisiones tomadas por las autoridades de familia a las que se ha hecho mención.

317 Cita original n.º 42: Sentencia T-1015-05.

318 Cita original n.º 43: Sentencia T-336 de 2019.

Dicha situación legal cambió con el artículo 208 de la Ley 1955 que adicionó el contenido del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6.º de la Ley 1878 de 2018: i) con la incorporación del enfoque diferencial para permitir la ampliación del término de 18 meses, y ii) con una disposición expresa y especial dirigida a los niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los siguientes términos:

Quando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

De manera que, a la luz de esta disposición, la excepción de inconstitucionalidad tendiente a garantizar la continuidad de los servicios especiales, perdió su razón de aplicación y, en consecuencia, como se analizará más adelante, la aplicación del plazo legal de 18 meses dejó de ser incompatible con las normas constitucionales sobre protección especial de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad puesto que los servicios prestados en modalidad de protección no se darán por terminados ni podrán suspenderse por la decisión de fondo que debe tomarse sobre la situación jurídica para efectos del cierre del PARD.

CONCLUSIONES

Del análisis de los conflictos de competencias administrativas decididos por la Sala en materia de familia, en el período comprendido entre los años 2011 y 2022, se pueden mencionar las siguientes conclusiones:

1. Con la expedición del Código General del Proceso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conserva la función de resolver los conflictos de competencia entre las autoridades que adelantan el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD).

Si bien se otorgó a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades administrativas, esta competencia no resulta opuesta ni es incompatible con lo dispuesto para la Sala de Consulta y Servicio Civil y los tribunales administrativos en los artículos 39, 112 y 151 del CPACA.

2. El propósito para el que fue expedida la Ley 1878 de 2018 fue garantizar la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en tiempos cortos y definidos, para lo cual estableció: i) plazos

precisos para las actuaciones administrativas; ii) efectos en materia de competencia para el caso del vencimiento de dichos plazos, y iii) responsabilidad disciplinaria de las autoridades concernidas.

3. La competencia por el factor territorial en materia de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, en principio, corresponde al lugar donde se encuentren, sin embargo, esta competencia podrá ser modificada en caso de que cambien de lugar.

4. Cuando se advierta o evidencie (no cuando ocurra) una nulidad después de transcurridos los seis meses fijados para definir la situación jurídica (declaratoria de vulnerabilidad) del niño, niña o adolescente, la autoridad administrativa pierde competencia para pronunciarse sobre la nulidad y le corresponde al juez resolverla.

5. Cuando un juez decreta una nulidad en el PARD, le corresponde también resolver de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

6. La competencia para adelantar los PARD, en asuntos de violencia, es definida dependiendo de si tal violencia se da en un contexto intrafamiliar o fuera de él. En ese sentido: i) si el maltrato, amenaza o vulneración ocurre dentro del contexto de violencia intrafamiliar, la competencia es de los comisarios de familia, y ii) si el maltrato, amenaza o vulneración de derechos de los niños, niñas o adolescentes se da en escenarios diferentes al de la violencia intrafamiliar, la competencia es de la defensoría de familia.

7. El carácter privativo de la competencia del defensor de familia en cuanto a la declaratoria de adoptabilidad, sólo se predica frente a los comisarios de familia e inspectores de policía y no respecto del juez.

8. El seguimiento de las medidas de protección ordenadas en el PARD implica para los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía, coordinadores de centros zonales y jueces de familia, el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esa importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6.º de la Ley 489 de 1998 y 3.º del CPACA.

CAPÍTULO CUARTO

*Criterios unificados en conflictos
de competencias administrativas en asuntos
de inspección, vigilancia y control*

En su artículo 150 la Constitución Política de Colombia señala que las funciones de inspección, vigilancia y control solo pueden ser ejercidas mediante la expedición de una ley previa que especifique las condiciones en las que se deben desarrollar dichas funciones.

Sin embargo, bien sea por ausencia o falta de claridad de dicha normativa, por conflictos normativos o por concurrencia de competencias, las autoridades encargadas de las funciones de inspección, vigilancia y control han acudido de forma regular a la Sala de Consulta y Servicio Civil para dirimir los conflictos de competencias administrativas que se han venido presentando.

En ese orden de ideas, las superintendencias, los ministerios y las entidades territoriales son las autoridades encargadas de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control, y aparecen como las partes dentro de los conflictos de competencias que se analizan en el presente capítulo.

En algunos casos la creación de nuevas autoridades, como Coljuegos y la Comisión Nacional de Juegos de Suerte y Azar, generó dudas ante la competencia que venía ejerciendo la Superintendencia Nacional de Salud en lo referente a la inspección, la vigilancia y el control del recaudo, así como la aplicación de los recursos derivados de la explotación de los juegos de suerte y azar.

Asimismo, en este capítulo se analizan algunos casos en los que existe un control concurrente de la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera relacionado con los clubes de deportistas profesionales que se convirtieron en sociedades anónimas y que, además, son emisores del mercado de valores.

También se desarrolla la facultad de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como una de las formas en que el Estado interviene en los servicios públicos, y cómo dicha función se ejerce de forma integral, esto es, sobre el servicio público y las personas prestadoras del servicio.

La simultaneidad de normas que otorgan competencias de inspección, vigilancia y control a diferentes autoridades ha sido objeto de estudio en algunos conflictos que se analizan en el presente capítulo. Tal es el caso de las entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales, en las que se hizo un análisis de la jerarquía normativa para definir la autoridad competente.

Finalmente, otra de las causas para que se genere el conflicto de competencias administrativas es la ausencia de normas que deleguen en alguna autoridad la función de inspección, vigilancia y control. Es así como en los casos de las entidades sin ánimo de lucro extranjeras con negocios en Colombia, la ausencia de normas de delegación generó la colisión de competencias que tuvo que resolverse acudiendo a la regla general de competencia que, para esos efectos, está en cabeza del presidente de la República.

El objetivo del presente trabajo es tener claras las causas principales que generan los conflictos de competencias en la materia, pero, además, el estado del arte sobre los criterios vigentes para resolverlos, con el fin de que tanto las autoridades como los terceros interesados en la materia conozcan e identifiquen la postura actual de la Sala, de forma que les sirva como antecedente para conocer los límites de sus competencias en casos similares.

4. I. ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA. TOMA DE POSESIÓN Y CONFLICTO ENTRE DISTINTOS MUNICIPIOS

Problema jurídico 1: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer, en la actualidad, la función de inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes destinados a vivienda?, y ¿cuál es el alcance de dicha función?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00028-00.

Partes: Alcaldía municipal de Armenia (Quindío) y Alcaldía municipal de Pereira (Risaralda).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00034-00; Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00034-00; Decisión del 17 de febrero de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00188-00; Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00128-00; Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00098-00; Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00049-00.

De acuerdo con el artículo 125 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 109 *ibidem*, que desarrollaron lo dispuesto en el artículo 313, numeral 7º, de la Constitución, la función de inspeccionar, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, se encuentra a cargo de los municipios.

[...]

Para esta Sala, la función de inspección, vigilancia y control a cargo de los municipios conlleva, entre otras atribuciones:

i) La facultad de tomar posesión, con fines de administración, de los negocios, bienes o haberes de las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda, o disponer su liquidación, siempre que se presente alguna de las causales previstas en los numerales 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, a saber:

[...]

2. Cuando hayan rehusado la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuentas y sus negocios a la inspección del Superintendente Bancario.

3. Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por el Superintendente Bancario.

4. Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.

5. Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.

[...]

7. Cuando el ejercicio de las actividades de que trata la presente [L]ey se desarrolle en las circunstancias mencionadas en el artículo anterior.

ii) La facultad de tomar posesión de los negocios, bienes o haberes de las mencionadas personas, o disponer su liquidación, cuando, además de incurrir en las causales previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, se encuentren en cualquiera de las otras causales previstas en el mismo artículo.

[...]

En este sentido, pese a que la competencia para ejercer la inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda se encontraba, en principio, a cargo de la Superintendencia Bancaria y, luego, de la Superintendencia de Sociedades, ahora, por disposición del Constituyente y del Legislador, se encuentra en cabeza de las autoridades territoriales, pero su finalidad última sigue siendo la misma, esto es, verificar que las personas que desarrollen este tipo de actividades no realicen conductas que pongan en riesgo el derecho fundamental a la vivienda digna.

Lo anterior permite a la Sala inferir, que aunque en el ordenamiento jurídico no se encuentre regulado el procedimiento a seguir cuando, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control de una persona que realice la actividad de construcción y enajenación de vivienda, se compruebe que ha incurrido en alguna de las causales previstas en los numerales 2º, 3º, 4º, 5º y 7º del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, y, en ese sentido, sea necesaria la adopción de una medida de intervención administrativa forzosa, independientemente de que sea con fines de administración o de liquidación, se debe entender que dicha medida se aplica sobre la universalidad de los bienes de la misma, y en relación con todos sus deudores y acreedores, sin que, con ello, se extralimite la competencia territorial de la autoridad que ejerza la función.

Problema jurídico 2: ¿Cuál es la autoridad competente y la forma de aplicar la medida de toma de posesión, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes destinados a vivienda, cuando la persona natural o jurídica intervenida desarrolla su objeto en distintos municipios?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00028-00.

Partes: Alcaldía municipal de Armenia (Quindío) y Alcaldía municipal de Pereira (Risaralda).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00049-00.

Del recuento normativo hecho por la Sala³¹⁹, se puede observar que, en ninguna de las normas señaladas, el legislador ha desarrollado las reglas que deben seguirse cuando, en el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control a cargo de los municipios, alguno de ellos decida tomar posesión de los bienes de una persona natural o jurídica que realiza las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda a nivel nacional, o, al menos, en más de un municipio.

Este vacío normativo ya había sido puesto de presente por la Sala en el conflicto identificado con el número de radicación 11001-03-06-000-2017-00049-00. En esta oportunidad, luego de explicar el marco jurídico mediante el cual los municipios ejercen la función de inspección, vigilancia y control de estas actividades, y antes de resolver el conflicto negativo de competencias suscitado, en esa ocasión, entre el municipio de San Gil (Santander) y la Superintendencia de Sociedades, se exhortó al Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

[...]

Por lo anterior, la Sala considera oportuno exhortar al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que estudie e impulse un **proyecto de ley que establezca, de manera clara, precisa y actualizada, las atribuciones, las competencias territoriales, los procedimientos, las sanciones y los límites que los distritos y municipios deben aplicar y respetar para ejercer eficazmente su función de control, inspección y vigilancia sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda, y sobre las personas naturales o jurídicas que las realicen** (énfasis añadido).

[...]

Para tal efecto, y mientras la ley no disponga expresamente una norma diferente, la Sala considera que, en razón del principio de universalidad que gobierna esta clase de medidas administrativas, la regla aplicable consiste en que, cuando un municipio decida tomar posesión, con fines de administración o de liquidación, de los negocios, bienes y haberes de una persona natural o jurídica que se dedique a actividades de

319 Nota del editor: se refiere a la siguiente normativa: Constitución Política de 1991, Ley 66 de 1968, Decreto 125 de 1976, Decreto Ley 2610 de 1979, Ley 12 de 1986, Decreto 1939 de 1986, Decreto 1941 de 1986, Decreto Ley 78 de 1987, Decreto 497 de 1987, Decreto Reglamentario 1555 de 1988, Decreto 2155 de 1992, Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto 405 de 1994, Ley 136 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 962 de 2005, Decreto 1023 de 2012, Decreto 1077 de 2015 y Ley 1796 de 2016.

construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, la competencia para ejecutar dicha medida, hasta su terminación, recae en esa autoridad territorial, es decir, la que primero adoptó la medida de intervención administrativa forzosa y expidió, en consecuencia, los actos administrativos correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de que la persona natural o jurídica intervenida realice esas mismas actividades en otros municipios, en los que también puedan presentarse irregularidades o incumplimientos.

Sin embargo, en desarrollo de tales funciones, las entidades territoriales mencionadas no pueden dictar medidas como la toma de posesión o la liquidación, ni adoptar otra decisión que resulte opuesta o incompatible con la toma de posesión ya decretada por el primer municipio.

En consecuencia, en tal hipótesis, las autoridades de todos los municipios en los que se tenga conocimiento de que la persona intervenida desarrolla sus actividades, deberán trabajar de forma armónica y coordinada, para el cumplimiento de sus funciones, en especial, con la autoridad territorial que haya ordenado la toma de posesión, pues, independiente del lugar en donde se encuentren ubicados los bienes y los negocios de la persona intervenida (incluyendo sus proyectos inmobiliarios), lo que se busca con este régimen legal es proteger, en forma igualitaria y eficaz, los derechos de todas las personas afectadas con el actuar presuntamente ilegal o irregular de la persona objeto de la intervención administrativa forzosa.

[...]

No obstante, si alguno de tales municipios encuentra, al iniciar o tramitar una investigación, en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, que sobre la referida persona ya existe una medida administrativa de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, decretada por otro municipio, no puede adoptar, de nuevo, esa misma medida contra la intervenida, pues esto resultaría imposible, desde el punto de vista jurídico, dado que la toma de posesión, tal como está concebida en nuestro ordenamiento jurídico, implica el control sobre **todos** los activos de la persona natural o jurídica, así como el deber de **todos** los acreedores y deudores de aquella, de entenderse solamente con el agente especial designado o, en su caso, con el agente liquidador³²⁰.

320 Cita original n.º 71: al respecto, ver la Sentencia C-733 de 2000.

4.2. ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO CON PERSONERÍA JURÍDICA DE CARÁCTER CIVIL (IGLESIAS)

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control sobre las iglesias que actúan como entidades sin ánimo de lucro con personería jurídica de carácter civil?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de marzo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00171-00.

Partes: Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Entidades Sin Ánimo de Lucro de la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá y la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00145-00.

Las entidades sin ánimo de lucro, las cuales se constituyen para prestar un servicio de manera altruista en beneficio de asociados, terceras personas o de la comunidad, se encuentran sujetas a la supervisión del Estado. Esto encuentra justificación teniendo en cuenta su importancia en la vida social y la posibilidad de que en ocasiones colaboren directamente con el Estado en el ejercicio de funciones administrativas³²¹. Según la doctrina:

³²¹ Cita original n.º 13: “La acción del Estado respecto de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, considerada la significación e incidencia de éstas en la vida social, [...] asume variadas proyecciones, de las cuales la primera en el tiempo, después del periodo de abolición de los organismos intermedios, fue la de inspección, vigilancia y control, como forma de solución del conflicto libertad-autoridad. De manera paulatina se adoptaron otras formas de acción del Estado, en cuanto se reconoció que dichas organizaciones en cuanto participan, por la voluntad espontánea de sus creadores (asociados o fundadores, según el caso) en actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades que trascienden la esfera individual, y se manifiestan, la más de las veces en el ámbito de interés general, y de la realización y ejercicio de derechos constitucionales fundamentales, deben contar con el apoyo y fomento de la sociedad a través del Estado. En fin en ocasiones, las personas jurídicas se constituyen en colaboradoras directas del Estado en el ejercicio de las funciones administrativas”. Álvaro Tafur Galvis. *Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado*, 4.ª ed., Grupo Editorial Ibañez, 2011, p. 175.

La Constitución Política de 1991 determina que el Estado y el Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República, deben ejercer funciones de inspección, control y vigilancia sobre las entidades sin ánimo de lucro. En ejercicio de esa labor de inspección, control y vigilancia, los entes gubernamentales autorizados para ejercerla tienen influencia directa en la vida jurídica de la entidad sin ánimo de lucro, especialmente en su constitución, nombramientos, reformas, disolución y liquidación³²².

[...]

Ahora bien, respecto de esta función, también se han promulgado una serie de normas por medio de las cuales se delegó la función de inspección, vigilancia y control en los gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá³²³, de la siguiente manera:

– Ley 22 de 1987³²⁴

Esta Ley estableció en su artículo 2.º que el Presidente de la República puede delegar en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá, la función de inspección, control y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común³²⁵.

[...]

322 Cita original n.º 14: Gaitán Sánchez. Ob. cit., p. 51.

323 Nota del editor: teniendo en cuenta que en el conflicto de competencias aludido se encuentra involucrado el Distrito de Bogotá, la competencia de inspección, vigilancia y control sobre las iglesias que actúan como entidades sin ánimo de lucro, con personería jurídica de carácter civil, está desarrollada en los Decretos Distritales números 323 de 2016 modificado por el Decreto Distrital 798 del 20 de diciembre de 2019, con vigencia desde el 24 de diciembre de la misma anualidad (le asignó dicha función a la Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de la Subdirección Jurídica Distrital de la Secretaría Jurídica), 848 del 30 de diciembre de 2019, con vigencia a partir del 1º de enero de 2020 (el artículo 23 estableció las facultades de las entidades distritales y determinó que “El Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por conducto de las Secretarías de Despacho, ejercería la inspección y vigilancia a las ESAL domiciliadas en Bogotá, D.C. que no se encuentren reguladas por leyes especiales”).

324 Cita original n.º 16: “Por la cual se asigna una función”.

325 Nota del editor: la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto 773 del 12 de febrero de 1996, ya se había pronunciado sobre esta autorización.

– **Decreto Nacional 1318 de 1988**³²⁶, **modificado por el Decreto 1093 de 1989**

En desarrollo de la autorización derivada de la Ley 22 de 1987, esta disposición autorizó la función de inspeccionar y vigilar a las entidades de utilidad común que se encuentren domiciliadas en el respectivo Departamento y en la ciudad de Bogotá, y que no estén sometidas al control de otra entidad, a los Gobernadores de los Departamentos y al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá.

– **Decreto Nacional 1529 de 1990**³²⁷

El artículo 23 de este decreto señaló que los gobernadores ejercerían la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común que tuvieran su domicilio principal en el respectivo departamento, de conformidad con lo dispuesto por los Decretos 1318 de 1988 y 1093 de 1989 y demás normas que los modificaran y adicionaran³²⁸.

[...]

– **Decreto Nacional 427 de 1996**³²⁹

El artículo 12 de este decreto dispuso que las personas jurídicas sin ánimo de lucro continuarían sujetas a la inspección, vigilancia y control de las autoridades que venían cumpliendo tal función.

**4.3. SOCIEDADES ANÓNIMAS (CLUBES
CON DEPORTISTAS PROFESIONALES), QUE,
ADEMÁS, SON EMISORAS DEL MERCADO DE VALORES**

Problema jurídico: ¿Cuáles autoridades ejercen la competencia de inspección, vigilancia y control sobre los clubes con deportistas profesionales, organizados como sociedades anónimas, y que, además, son emisores del mercado de valores?

326 Cita original n.º 18: “Por el cual se ejerce la facultad conferida por el artículo 2.º de la Ley 22 del 12 de marzo de 1987, en relación con las Instituciones de Utilidad Común”.

327 Cita original n.º 19: “Por el cual se reglamenta el reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, en los departamentos”.

328 Nota del editor: el artículo 23 del Decreto 1529 de 1990 está compilado en el artículo 2.2.1.3.17 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior.

329 Cita original n.º 20: “Por el cual se reglamentan el Capítulo II del Título I y el Capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995”.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de junio de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00542-00.

Partes: Superintendencia financiera de Colombia y Superintendencia de Sociedades.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Mediante el Decreto 4327 del 25 de noviembre de 2005³³⁰ [...], se dispuso que la entidad resultante de la fusión, la Superintendencia Financiera de Colombia, asumiría las competencias atribuidas a la Superintendencia de Valores, una de las cuales es la de control exclusivo sobre los emisores de valores que no estén sujetos por ley a la inspección y vigilancia de otra entidad del Estado.

En el mismo sentido el artículo 11.2.1.6.2 del Decreto 2555 del 15 de julio de 2010³³¹, “*Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*” [...].

En cuanto al control sobre los emisores de valores la norma establece dos reglas: i) en principio la SFC ejercerá sobre estas entidades un control exclusivo, salvo la excepción de que trata el inciso siguiente, que da lugar a la segunda regla, ii) el control no será exclusivo, sino concurrente, cuando se trate de sociedades que, si bien son emisoras de valores, estén sometidas por ley a la inspección y vigilancia de otra entidad del Estado³³². En este segundo caso la función de control de la

330 Nota del editor: “Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura”.

331 Nota del editor: “Artículo 11.2.1.6.2. Emisores de Valores. Para los efectos del presente Título son emisores de valores las entidades que tengan valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores –RNVE. // La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá control **exclusivo** respecto de los emisores de valores, **excepto cuando se trate de las entidades a las que se refiere el inciso siguiente.** // En el caso de los emisores de valores que, por virtud del interés público involucrado en el servicio que presten o en la actividad económica que desarrollen, se **encuentren sometidos por ley a la inspección y vigilancia de otra entidad del Estado**, la función de control de la Superintendencia Financiera se orientará a verificar que ajusten sus operaciones a las normas que regulan el mercado de valores y a velar por la oportunidad y suficiencia de la información que dichos emisores deben suministrar al mercado de valores, para lo cual podrá imponer las sanciones a que hubiere lugar”.

332 Cita original n.º 7: sobre la concurrencia de competencias elevada a principio constitucional por el artículo 288 de la Carta, la Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones, como por ejemplo, en el Concepto n.º 1548 del 19 de febrero de 2004 (C. P.: Gustavo Aponte Santos), en el cual expresó: “*En la administración pública, en la gran mayoría de los casos, la competencia es exclusiva, por cuanto se encuentra radicada en una sola autoridad; sin embargo, existen también las competencias*

Superintendencia Financiera de Colombia se limitará “a verificar que ajusten sus operaciones a las normas que regulan el mercado de valores y a velar por la oportunidad y suficiencia de la información que dichos emisores deben suministrar al mercado de valores, para lo cual podrá imponer las sanciones a que hubiere lugar”.

La condición para que el control sobre los emisores de valores no sea exclusivo de la SFC sino concurrente con otras entidades consiste, de acuerdo con el artículo 11.2.1.6.2 del Decreto 2555 de 2010, en que dichos emisores de valores se “encuentren sometidos **por ley** a la inspección y vigilancia de otra entidad del Estado”.

[...]

En efecto, el artículo 10.º de la Ley 1445 de 2011³³³ [...] establece la concurrencia de controles sobre los clubes con deportistas profesionales organizados como sociedades anónimas³³⁴ [...].

Como se advierte, esta norma establece claramente las siguientes competencias concurrentes sobre los clubes con deportistas profesionales, organizados como sociedades anónimas:

1. [...] COLDEPORTES ejerce sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad deportiva de tales clubes, es decir, en ese campo realiza una supervisión objetiva sobre ellos, sin que sea del caso entrar a enumerar las funciones al no estar en discusión tal competencia.

2. La Superintendencia de Sociedades ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control, en materia societaria, esto es, las referentes a una supervisión subjetiva,

concurrentes cuando una misma función o mejor, un conjunto de funciones referentes a determinado asunto, ha sido asignado, por diferentes normas legales, a dos o más autoridades, por ejemplo, a una nacional y una territorial”.

333 Nota del editor: “Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional”.

334 Nota del editor: “Artículo 10. *Funciones de inspección, vigilancia y control.* El Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES) ejercerá funciones de inspección, vigilancia y control sobre todos los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte, en los términos del numeral 8 del artículo 61 de la Ley 181 de 1995 y demás normas concordantes. // La Superintendencia de Sociedades, atendiendo al principio de especialidad, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control, en materia societaria, establecidas en los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995 y demás normas concordantes, respecto de aquellos clubes con deportistas profesionales que se conviertan en sociedades anónimas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden a la Superintendencia Financiera de Colombia”.

establecidas en los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995³³⁵ sobre dichos clubes que tienen la naturaleza jurídica de sociedades anónimas [...].

El hecho de que los citados artículos 83, 84 y 85 señalen que la Supersociedades vigila a las sociedades comerciales no vigiladas por la Superintendencia Bancaria u otra superintendencia, se debe entender modificado por el artículo 10.º de la Ley 1445 de 2011³³⁶, norma legal posterior y especial, en relación con los clubes con deportistas profesionales organizados como sociedades anónimas, en cuanto dispone expresamente que la Superintendencia de Sociedades ejerce las funciones enumeradas en esos artículos “sin perjuicio de las facultades que le corresponden a la Superintendencia Financiera de Colombia”, quedando así establecida una regla de concurrencia en el control.

[...]

3. La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce sus funciones de control sobre los clubes con deportistas profesionales organizados como sociedades anónimas únicamente en cuanto ostenten la condición de emisores de valores. En este caso se trata de un control objetivo destinado “*a verificar que ajusten sus operaciones a las normas que regulan el mercado de valores y a velar por la oportunidad y suficiencia de la información que dichos emisores deben suministrar al mercado de valores, para lo cual podrá imponer las sanciones a que hubiere lugar*”, conforme lo establece el artículo 11.2.1.6.2 del Decreto 2555 de 2010.

335 Nota del editor: “Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”.

336 Nota del editor: la Sala indicó: “Cabe precisar que si bien el artículo 10 de la Ley 1445 de 2011 se refiere como sujetos pasivos de la vigilancia a los ‘clubes con deportistas profesionales que se conviertan en sociedades anónimas’, y con ello engloba a los 22 que se transformaron en sociedades anónimas, conforme a la lista allegada por la Supersociedades, también comprende a los clubes que ya eran sociedades anónimas al momento de entrada en vigencia de la citada ley [...], pues ese es el sentido natural y obvio de la norma, que a ninguna de estas sociedades anónimas excluye de vigilancia estatal estando en condiciones de igualdad jurídica. Tan evidente es esta consideración que la Circular 200-00002 de la Supersociedades [...] incluye sin excepción a todos los clubes de fútbol con deportistas profesionales organizados como sociedades anónimas”.

4.4. ENTIDADES AGROPECUARIAS, GREMIALES AGROPECUARIAS Y CAMPESINAS NACIONALES

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00143-00.

Partes: Distrito Capital de Bogotá, D.C. – Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de las Entidades Sin Ánimo de Lucro y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 28 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00144-00; Decisión del 4 de mayo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00139-00; Decisión del 16 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00131-00; Decisión del 17 de febrero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00142-00; Decisión del 27 de enero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00141-00; Decisión del 27 de enero de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00140-00.

1. Para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Constitución de 1991 impone la exigencia de una ley previa que la regule y señale las condiciones para su ejercicio (art. 150, numeral 8.º, CP).

2. La exigencia de una ley previa que asigne y determine las condiciones para el ejercicio de tales funciones sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarios y campesinas nacionales, en vigencia de la Constitución de 1991 solo ha sido prevista por el Decreto Ley 1279 de 1994, párrafo 1 del artículo 30 *ibidem*, norma especial en la materia.

[...]

En el análisis realizado en los acápite anteriores³³⁷, la Sala no observa que la función de vigilancia y control sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarias

337 Nota del editor: se refiere a la competencia constitucional y legal para derogar una ley, la cual

y campesinas nacionales, prevista en el párrafo 1 del artículo 30 del Decreto Ley 1279 de 1994, haya sido derogada por otra norma de igual o superior jerarquía, exigencia que no solo se deriva de la técnica de derogación de las leyes, sino de la reserva de ley prevista en el artículo 150, numeral 8 CP, según se ha explicado.

3. Es cierto que el artículo 22 del Decreto 2478 de 1999 señaló que “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el Decreto Ley 1279 de 1994 excepto el artículo 12 del mismo”. No obstante, su alcance derogatorio no se extiende a una función de vigilancia y control legalmente establecida, pues el Decreto 2478 tiene naturaleza administrativa³³⁸ y, por lo mismo, de inferior jerarquía frente a la función legal que pretende derogar.

[...]

Para la Sala es claro que en el presente caso resulta evidente que el Decreto 2478 de 1999, de naturaleza administrativa, desbordó los límites constitucionales³³⁹ al pretender “derogar” las funciones de vigilancia y control asignadas a Minagricultura por un decreto con fuerza de ley (Decreto Ley 1279 de 1994), puesto que solo el Congreso de la República puede derogar las leyes (art. 150 CP) y, además, tales [...] funciones tienen reserva de ley, según se ha explicado³⁴⁰.

4. [...] [se obliga], entonces, a la aplicación del párrafo 1 del artículo 30 del Decreto Ley 1279 de 1994, en relación con la competencia especial de vigilancia y control sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas

está en cabeza del Congreso de la República (art. 150, num. 2 de la C. Pol.) y, del presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias (art. 150, num. 10 CP). Igualmente, se analizó la Sentencia C-1019 de 2012 de la Corte Constitucional sobre la derogación de las leyes.

338 Nota del editor: expedido con base en las facultades ordinarias del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 189, numeral 16 CP.

339 Cita original n.º 39: además, adolece de *racionalidad sistémica*, pues genera disfunciones, o serias dudas interpretativas, o plantea problemas de relevancia; cabe decir que la norma es poco o nada racional. Así sucede, por ejemplo, cuando la norma presenta discordancias o desajustes conceptuales con otras normas del ordenamiento sobre la misma materia; o cuando reproduce, mezclándolos en su texto, preceptos de otras normas de jerarquía y competencia diferentes; o cuando no consigna con precisión las disposiciones que siguen vigentes y las que quedan total o parcialmente derogadas; o cuando establece regulaciones no exhaustivas que generan lagunas; o cuando incorpora la regulación de materias muy diferentes a la que constituye su objeto principal. *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6, julio-diciembre de 2006, p. 45.

340 Nota del editor: ver Concepto 2443 del 28 de febrero de 2020, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, sobre la inaplicación de una ley por ser contraria a la Constitución. También, la Sentencia SU-132 de 2013 de la Corte Constitucional.

nacionales allí previstas, la cual debe ser ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

(Nota: con salvamento de voto).

4.5. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de marzo de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00131-00.

Partes: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 20 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00143-00; Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00092-00; Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00098-00; Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00144-00; Decisión del 27 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00221-00.

En lo que respecta al alcance de las facultades de inspección, vigilancia y control de la SSPD³⁴¹, esta Sala ha concluido que se trata de una supervisión integral, es decir, que recae tanto sobre los aspectos objetivos (los servicios públicos y sus actividades inherentes y complementarias) como sobre los subjetivos (la persona natural o jurídica, en cuanto a su situación contable, financiera, jurídica, económica, entre otras) de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Este carácter integral encuentra justificación en el hecho de que los aspectos subjetivos pueden afectar o impactar la calidad, cobertura y sostenibilidad del servicio, así como las tarifas de los usuarios, o amenazar el patrimonio y la viabilidad de las

341 Nota del editor: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

empresas. Igualmente, los artículos 365 y 370 de la Constitución Política, y 75 y 79 de la Ley 142 de 1994 hacen referencia expresa a la supervisión sobre las personas prestadoras del servicio público³⁴².

Ahora bien, aunque la SSPD puede ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral, es decir, tanto sobre el servicio público (supervisión objetiva) como sobre las personas naturales o jurídicas que lo prestan (supervisión subjetiva), esta facultad no es absoluta, automática ni ilimitada.

Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad que guía la actividad de las autoridades públicas, así como la ya mencionada competencia residual de la Superintendencia de Sociedades, consagrada en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

Por lo tanto, de acuerdo con el citado artículo 228, la SSPD puede conocer de los aspectos subjetivos de la empresa prestadora de servicios públicos respecto de los cuales el Legislador le haya conferido expresamente facultades de inspección, vigilancia o control.

4.6. ENTIDADES QUE PRESTAN SERVICIOS DE SALUD. LIBRO DE REGISTRO DE ACCIONISTAS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para decidir de fondo sobre solicitud de cancelación de inscripción efectuada en el libro de registro de accionistas de una sociedad que opera como empresa promotora de salud (EPS), y sobre otras peticiones de carácter societario?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00082-00.

Partes: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Nacional de Salud.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 30 de noviembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00200-00.

³⁴² Cita original n.º 31: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto citado. Nota del editor: la mención al concepto citado hace referencia al Concepto 2190 del 21 de agosto de 2014, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2013-00531-00.

[...] el nuevo Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, creado por la Ley 1966, es un sistema integrado de supervisión sobre los servicios, las actividades, los recursos y las entidades que participan en el Sistema de Salud, que implica la *acción especializada y coordinada* de varias superintendencias (entre ellas, la Superintendencia de Sociedades), bajo la coordinación y dirección de la Superintendencia Nacional de Salud, la cual, adicionalmente, mantiene la competencia para tramitar los procesos administrativos sancionatorios a que haya lugar.

En relación con la Superintendencia de Sociedades, en particular, la norma transcrita³⁴³ le otorga la función de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades y las empresas unipersonales que actúan en el sector salud, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas del derecho societario “y demás asignadas a este ente de control”.

[...] debe entenderse que, en relación con aquellas atribuciones, facultades o mecanismos específicos que no hayan sido otorgados por la ley a la Supersalud, pero que sí formen parte del conjunto de potestades asignado legalmente a la Supersociedades, en desarrollo de sus funciones de vigilancia y control, tales atribuciones y medidas pueden ser ejercidas por esta Superintendencia sobre las sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector salud y están vigiladas por la superintendencia del ramo, en desarrollo de la competencia residual atribuida a la Superintendencia de Sociedades por el artículo 228 de la Ley 222 de 1995.

Por todas las consideraciones anteriores, la Sala concluye que el artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019 debe interpretarse en el sentido de que la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia de Sociedades, dentro del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sector Salud, debe cumplirse por dicha entidad para: i) apoyar a la Superintendencia Nacional de Salud en asuntos propios del derecho societario y otros especialmente atribuidos a la Superintendencia de Sociedades, en relación con las sociedades y empresas unipersonales que operan en el sector salud, y ii) ejercer directamente, pero en coordinación con la Supersalud, aquellas atribuciones, potestades o mecanismos específicos que formen parte de las funciones de vigilancia y control de la Supersociedades, pero que no hayan sido atribuidos por la ley a la Superintendencia de Salud, en relación con sus propios vigilados.

[...] las facultades de supervisión reconocidas a la Supersalud no recaen solamente sobre la prestación de los servicios de salud y demás actividades relacionadas (aspecto objetivo), sino que incluyen, también, a las personas (generalmente, jurídicas)

343 Nota del editor: se refiere al artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019.

que los prestan o realizan, desde el punto de vista subjetivo. Por esto, se trata de una función de carácter integral.

[...]

A este respecto, es necesario recordar que el artículo 2.º de la Ley 1966 de 2019 señala, de manera expresa, que la Superintendencia Nacional de Salud, en su calidad de coordinadora y rectora del Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, “será la encargada de adelantar el proceso sancionatorio”.

En esa medida, la Superintendencia de Salud es la entidad que debe responder de fondo las solicitudes mencionadas [...].

Teniendo en cuenta lo que se ha concluido sobre las peticiones precedentes, y la coordinación que, de manera especial, exige aplicar la Ley 1966 de 2019 en esta materia, es claro que la Supersalud debe apoyarse, para estos efectos, en la investigación administrativa que efectúe la Superintendencia de Sociedades, para dar respuesta a esas solicitudes, y en las conclusiones que resulten de dicha actuación.

4.7. EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PORTUARIOS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la facultad de inspección, vigilancia y control sobre las entidades prestadoras de servicios portuarios?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de julio de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00041-00.

Partes: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Puertos y Transporte.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Actualmente, la Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra organizada por los Decretos 101 y 1016 de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001, el cual consagra las competencias delegadas a ella por el Presidente de la República, en virtud del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 [...].

[...]

Por último, resulta necesario destacar que la Ley 1242 de 2008 “*Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias y Fluviales y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 12 le otorgó la competencia a la Superintendencia de Puertos y Transporte para inspeccionar, vigilar y controlar *en los aspectos objetivos y subjetivos* a las empresas prestadoras de los servicios de transporte fluvial y de la actividad portuaria [...].

De esta manera, en virtud de la figura de delegación expresamente autorizada por el artículo 189 Constitucional y de conformidad con el artículo 13 de la Ley 489 de 1998, las competencias legales atribuidas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, en suma versan sobre el ejercicio de las facultades de inspección, control y vigilancia³⁴⁴ del servicio público de tránsito, transporte, marítimo y fluvial y su infraestructura, esto es, sobre la *actividad* (vigilancia objetiva) que las sociedades vigiladas por ella desempeñan.

De manera adicional, el artículo 12 de la Ley 1242 de 2008 le atribuye una función de inspección, vigilancia y control tanto objetiva (sobre la actividad) como subjetiva (sobre los sujetos) sobre las empresas prestadoras de transporte fluvial y de la actividad portuaria.

[...]

Al respecto la Sala considera que la Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce un control *integral* respecto de las sociedades cuyo objeto social consista en la prestación de servicios de transporte fluvial y/o que desempeñen actividades portuarias [...]; entendiendo por control *integral* aquél relativo al ámbito subjetivo y objetivo de las sociedades por ella vigiladas. En este contexto, lo que determina la competencia administrativa de esta Superintendencia no es únicamente la actividad que las empresas desempeñen (control objetivo) sino también, la persona jurídica en sus aspectos societarios, económicos, jurídicos, contables y administrativos (control subjetivo).

344 Cita original n.º 8: entiéndase la facultad de inspección, control y vigilancia como la potestad verificadora de origen constitucional y legal sobre los sujetos y los órganos previamente determinados por la ley como sujetos controlables, para que el desarrollo de sus actividades se ajuste a la ley. En esos términos lo definió la Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2007, en la que sostuvo: “Inspección y vigilancia no significa más que verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u (*sic*) ámbitos jurídicos se ajuste a la ley, y es el legislador quien dicta las normas generales que sirven de fundamento jurídico para el ejercicio de dicho control. La facultad de inspección y vigilancia tiene un origen constitucional y un fundamento legal, ya que su ejercicio sólo procede de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el Legislador”.

4.8. ACTORES DEL SECTOR DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la facultad de inspección, vigilancia y control de las actividades de recaudo y aplicación de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar que deben destinarse al sector salud?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00015-00.

Partes: Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar y Superintendencia Nacional de Salud.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00014-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00016-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00017-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00018-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00019-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00020-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00021-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00022-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00023-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00024-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00025-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00026-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00027-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00028-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00029-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00030-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00031-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00032-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00033-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00034-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00035-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00036-00; Decisión

del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00158-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00161-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00162-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00163-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00164-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00165-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00166-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00167-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00168-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00169-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00170-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00171-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00172-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00173-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00174-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00175-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00176-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00177-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00178-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00179-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00180-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00181-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00182-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00183-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00184-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00185-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00186-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00187-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00188-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00189-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00190-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00191-00; Decisión del 13 de junio de 2013, radicado I 1001-03-06-000-2013-00192-00.

Pues bien, según se explicó, la potestad sancionatoria para asegurar el adecuado recaudo y giro de los recursos que la explotación de juegos de suerte y azar debe producir para la salud, es una competencia propia de la Superintendencia Nacional

de Salud, que se ha mantenido inalterada en las leyes 643 y 715 de 2001 y 1438 de 2011.

Los cambios normativos que crearon COLJUEGOS y que modificaron parcialmente la integración y las funciones del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar en nada modificaron las competencias atinentes al caso que ahora se revisa.

Como en criterio de la Superintendencia Nacional de Salud su pérdida de competencia deriva tanto de la derogatoria del artículo 45 de la ley 643 de 2001 como del alcance de las funciones de inspección, control y vigilancia que le asigna el inciso primero del artículo 53 de la misma ley 643, la Sala transcribe el texto completo de este artículo 53 y agrega un comentario que estima pertinente:

“ARTÍCULO 53. COMPETENCIA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. La inspección, vigilancia y control del recaudo y aplicación de los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud. Estas actividades se ejercerán de conformidad con las normas señaladas en la presente ley y las normas y procedimientos señaladas (*sic*) en las disposiciones que regulan la estructura y funciones de dicha entidad. Lo anterior sin perjuicio de las funciones de control policivo que es competencia de las autoridades departamentales, distrital y municipales.

“Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que en cualquier forma o modalidad administren, operen o exploten el monopolio de que trata la presente ley, estarán en la obligación de rendir en la forma y oportunidad que les exijan las autoridades de control y vigilancia, la información que estas requieran. La inobservancia de esta obligación será sancionada por la Superintendencia Nacional de Salud hasta con suspensión de la autorización, permiso o facultad para administrar, operar o explotar el monopolio, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales, disciplinarias o civiles a que haya lugar”.

Hace notar la Sala que, sin lugar a duda, el primer inciso del transcrito artículo 53 de la ley 643 de 2001 asigna a la Superintendencia Nacional de Salud las funciones de inspección, vigilancia y control con expresa referencia a las actividades de recaudo y aplicación de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar.

4.9. ENTIDADES EXTRANJERAS SIN ÁNIMO DE LUCRO CON NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control de las entidades extranjeras sin ánimo de lucro con negocios permanentes en Colombia?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 4 de mayo de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00019-00.

Partes: Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Entidades Sin Ánimo de Lucro), y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de julio de 2022, radicado 11001-03-06-000-2021-00163-00; Decisión del 22 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00145-00; Decisión del 20 de marzo de 2018, radicado 11001-03-06-000-2017-00127-00.

Respecto de las sociedades sin ánimo de lucro extranjeras, debe señalarse que el artículo 1.º del Decreto Nacional 362 de 1987³⁴⁵ había otorgado la función de inspección y vigilancia al Ministerio de Desarrollo Económico, función que debía ejercerse por intermedio de la Superintendencia de Sociedades:

“[...] esta norma fue derogada por el artículo 82 de la Ley 222 de 1995, que reguló las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades, al establecer de manera expresa en cabeza de dicha superintendencia, la facultad de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades **comerciales**, y deferir a la ley la determinación de otras entidades respecto de las que tal autoridad pueda ejercer tal facultad.”

[...]

Teniendo en cuenta lo anterior, y el hecho de que la Ley 222 de 1995 no reguló la supervisión de las entidades sin ánimo de lucro extranjeras con negocios permanentes

345 Cita original n.º 35: Decreto 362 de 1987 (febrero 20), “Por el cual se dictan normas sobre la vigilancia de las instituciones de utilidad común” (este decreto se refería a las extranjeras).

en Colombia, el análisis sobre la autoridad competente para supervisar la actividad de las entidades de derecho privado sin ánimo de lucro debe hacerse a la luz de las siguientes disposiciones constitucionales y legales.

El numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política establece:

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

[...]

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (subrayas de la Sala)³⁴⁶.

[...]

Es importante destacar que por autorización expresa del artículo 13 de la Ley 489 de 1998, la potestad del Presidente de la República para inspeccionar y vigilar a las instituciones de utilidad común puede ser delegada. Dice el artículo 13 en cita:

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren el artículo 129 y los numerales 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.

Entonces, para la determinación de la autoridad competente para inspeccionar y vigilar a las entidades sin ánimo de lucro extranjeras con negocios permanentes en Colombia, el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política debe analizarse de manera armónica con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913, según el cual: “Todo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente”.

346 Nota del editor: sobre la atribución contenida en el artículo 189, numeral 26 de la Carta Política, la Corte Constitucional se pronunció mediante la Sentencia T-1264 del 18 de diciembre de 2008. Allí se dijo, en desarrollo del artículo 5.º del Decreto Ley 3130 de 1968, que “[f]rente al concepto de utilidad común es importante resaltar que desde sus orígenes la doctrina lo ha utilizad[o] para referirse a instituciones que, teniendo origen privado, por razón de sus fundadores prestan a la sociedad un servicio que sin ser oficial y de la Nación, es de notoria utilidad pública”.

Esto significa que como quiera que la facultad de inspección y vigilancia relacionada con las entidades sin ánimo de lucro extranjeras con negocios permanentes en Colombia no ha sido delegada a autoridad alguna, se entiende que debe ser ejercida por el presidente de la República como titular de tal facultad.

4.10. SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la función de inspección, vigilancia y control de los procesos sancionatorios relacionados con el servicio público de televisión?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00068-00.

Partes: Autoridad Nacional de Televisión en Liquidación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Agencia Nacional del Espectro (ANE).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 14 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00084-00; Decisión del 14 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00079-00; Decisión del 14 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00067-00; Decisión del 14 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00052-00; Decisión del 6 de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00089-00; Decisión del 1.º de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00109-00; Decisión del 1.º de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00065-00; Decisión del 1.º de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00061-00; Decisión del 1.º de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00057-00; Decisión del 1.º de julio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00049-00; Decisión del 24 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00085-00; Decisión del 24 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00077-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2019-00207-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00108-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00104-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00101-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00094-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00082-00; Decisión del 17 de

junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00080-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00072-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00070-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00066-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00062-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00058-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00054-00; Decisión del 17 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00053-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00107-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00103-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00100-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00097-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00095-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00092-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00091-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00088-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00075-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00071-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00064-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00059-00; Decisión del 9 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00056-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00106-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00105-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00102-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00099-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00098-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00096-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00093-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00090-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00087-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00086-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00083-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00081-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00078-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00076-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00074-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00073-00; Decisión

del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00069-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00063-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00060-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00055-00; Decisión del 2 de junio de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00051-00.

En cuanto a la Agencia Nacional del Espectro, el Legislador le otorgó competencia, desde el año 2012, reafirmada mediante la Ley 1978 de 2019, para intervenir el espectro electromagnético destinado a los servicios de televisión (art. 36, numeral 1), y para ejercer, entre otras, las funciones previstas en el artículo 24 de la Ley 182 de 1995 (art. 36, numeral 4), que define el alcance de la prestación clandestina del servicio de televisión cuando se utilice el espectro, que es lo que dicha disposición denominó ocupación ilegal del espectro.

El operador [...] de manera presuntamente clandestina, al parecer, venía prestando el servicio de televisión denominado televisión cableada y cerrada, modalidad que excluye la utilización del espectro electromagnético del que hace parte el espectro radioeléctrico. En consecuencia, la ANE no tiene la competencia para continuar con el proceso administrativo sancionatorio que se venía adelantando contra dicho operador.

Por último, la ANTV, antes de su liquidación, tenía la competencia para ejercer la función de inspección, vigilancia y control para la adecuada prestación del servicio público de televisión (art. 5, literal b., de la Ley 182 de 1995, y artículo 11 de la Ley 1507 de 2012). Con fundamento en esta atribución, esta entidad estaba facultada para sancionar a aquellas personas que prestaran el servicio clandestino de televisión mediante aquella modalidad que no requiera de la utilización del espectro electromagnético.

Al haberse ordenado la disolución y liquidación de la ANTV, mediante la Ley 1978 de 2019, esta función fue transferida al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por disposición del artículo 39 *ibidem*.

4.11. LIEBER COLOMBIA (ANTES UBER)

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre Lieber Colombia (antes Uber)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de abril de 2021, radicado 11001-03-06-000-2020-00226-00.

Partes: Superintendencia de Transporte y Superintendencia de Sociedades.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

Teniendo en cuenta que Lieber Colombia no contempla dentro de su objeto social la prestación del servicio de transporte, que no está habilitada para el efecto, y por consiguiente, tampoco para el uso de plataformas tecnológicas para el desarrollo de la actividad de transporte, no puede considerarse que está inmersa dentro de las definiciones de entidades vigiladas de la Superintendencia de Transporte, de que trata el artículo 42 del Decreto 101 de 2000.

Al respecto, es preciso destacar que la Superintendencia de Transporte manifestó en el curso del trámite, refiriéndose a Uber Colombia S.A.S., lo siguiente: “La Superintendencia de Transporte no tiene elementos de juicio que le permitan concluir que esta empresa es una empresa de transporte, o que se encuentra en alguna de las categorías de los ‘sujetos vigilados’ antes mencionados”, siendo estos últimos los señalados en el artículo 42 del Decreto 101 de 2000, según su escrito³⁴⁷.

Así las cosas, Lieber Colombia S.A.S., antes Uber Colombia S.A.S. no es una entidad sometida a la vigilancia de la Superintendencia de Transporte, por cuanto esta no constituye una empresa de transporte, habilitada y autorizada de conformidad con la ley para el efecto.

Lo anterior, no implica que la Superintendencia de Transporte no pueda ejercer las facultades sancionatorias y demás que le confiera la ley, respecto de los sujetos que desconozcan la normativa que regula la prestación del servicio de transporte, tal y como quedó explicado en el acápite anterior.

[...]

En ese sentido, [la sociedad Lieber Colombia S.A.S.] como sociedad comercial es sujeto de las funciones de inspección, vigilancia y control que, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 222 de 1995, son de la competencia de la Supersociedades, como regla general.

Finalmente, la Sala desea resaltar que la competencia de la Superintendencia de Sociedades para ejercer la vigilancia de la sociedad citada, no limita o afecta el ejercicio de las facultades sancionatorias y demás que le correspondan a la Superintendencia

347 Cita original n.º 85: solicitud de Supertransporte de solución del conflicto, folio 9, expediente digital.

de Transporte, para garantizar la prestación del servicio de transporte conforme a la ley, ni las de la Superintendencia de Industria y Comercio en orden a que se cumplan las normas del derecho a la libre competencia.

CONCLUSIONES

1. La mayoría de las autoridades entre las cuales se suscitan los conflictos de competencias administrativas, en la materia, son superintendencias, entidades territoriales y ministerios. En términos generales la Sala ha mantenido un criterio unificado en los asuntos de inspección, vigilancia y control.

2. Sobre la autoridad que debe ejercer la función de inspección, vigilancia y control de las entidades extranjeras sin ánimo de lucro con domicilio en el extranjero, la entidad competente es el presidente de la República, pues, dado que dicha función no está delegada por medio de una ley, es necesario acudir a lo establecido en el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política que le asigna, directamente, dicha función al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la cual puede ser ejercida por medio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

3. En relación con la competencia para ejercer la facultad de inspección, vigilancia y control sobre las entidades prestadoras de servicios portuarios, la posición más reciente de la Sala, que corresponde, además, a la única decisión sobre esta materia, consiste en que la Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce un control integral respecto de las sociedades cuyo objeto social consista en la prestación de servicios de transporte fluvial y/o que desempeñen actividades portuarias, entendiendo por control integral aquél relativo al ámbito subjetivo y objetivo de las sociedades por ella vigiladas.

Lo anterior significa que aquello que determina la competencia administrativa de esta Superintendencia no es únicamente la actividad que las empresas desempeñen (control objetivo), sino también, la persona jurídica en sus aspectos societarios, económicos, jurídicos, contables y administrativos (control subjetivo).

4. En cuanto a la competencia para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios, el criterio vigente de la Sala es que corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejercer una supervisión integral, es decir,

que recae tanto sobre los aspectos objetivos como sobre los subjetivos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

No obstante, la supervisión subjetiva en cabeza de esta superintendencia no es absoluta, automática ni ilimitada, pues, encuentra sus límites en el principio de legalidad y en la competencia residual de la Superintendencia de Sociedades, consagrada en el artículo 228 de la Ley 222 de 1995. De esta forma, la SSPD puede conocer de los aspectos subjetivos de la empresa prestadora de servicios públicos respecto de los cuales el legislador le haya conferido expresamente facultades de inspección, vigilancia o control. Esta tesis ha sido reiterada en seis decisiones.

5. Sobre la inspección, vigilancia y control de actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de acuerdo con la Constitución Política y las leyes 388 de 1997 y 136 de 1994, dicha función fue asignada plena e integralmente a los municipios.

6. En relación con la inspección, vigilancia y control sobre entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales, resulta aplicable el parágrafo 1 del artículo 30 del Decreto Ley 1279 de 1994, función que debe ser ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Para la Sala fue claro que el Decreto 2478 de 1999, de naturaleza administrativa, desbordó los límites constitucionales al pretender “derogar” las funciones de vigilancia y control asignadas a Minagricultura por un decreto con fuerza de ley (Decreto Ley 1279 de 1994), puesto que solo el Congreso de la República puede derogar las leyes (art. 150 CP) y, además, tales funciones tienen reserva de ley.

7. Finalmente, la inspección, vigilancia y control de entidades sin ánimo de lucro de utilidad común es ejercida por los gobernadores respecto de las entidades domiciliadas en el respectivo departamento y por el alcalde mayor de Bogotá respecto de aquellas domiciliadas en la ciudad de Bogotá, según delegación efectuada por el presidente de la República mediante el Decreto 1318 de 1988. Lo anterior, siempre que tales entidades no estén sometidas al control de otra entidad.

CAPÍTULO QUINTO

*Criterios unificados en conflictos de competencias
administrativas en asuntos residuales*

A la Sala de Consulta y Servicio Civil llegan, con cierta frecuencia, conflictos de competencias administrativas relacionados con asuntos de familia, disciplinarios, de seguridad social y de inspección, vigilancia y control, y con menos frecuencia, asuntos que no encajan dentro de las categorías mencionadas. A esos temas eventuales se les asignó la denominación de residuales.

En esta categoría de asuntos residuales se incorporaron conflictos de competencias administrativas en temas mineros, ambientales, de control fiscal, de la administración pública, de impuestos, entre otros, que, por su temática, son infrecuentes, extraños e inusuales.

No obstante, y en aras de identificar los conflictos de competencias administrativas categorizados como residuales, se exploraron las decisiones de la Sala dictadas en el período comprendido entre los años 2011 y 2022, lo que arrojó la consolidación, entre otros, de los siguientes temas:

i) En materia de control fiscal: la definición de la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos provenientes del alumbrado público, del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, en donde se presentaron conflictos entre la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales;

ii) En materia de la administración pública: la definición de la autoridad competente para convocar a concurso público de méritos en las contralorías territoriales, asuntos en los cuales la competencia se discutía entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y las contralorías territoriales (distritales, departamentales y municipales); además, asuntos administrativos afectados por la reorganización territorial;

iii) En materia ambiental: la definición de la autoridad competente para otorgar las licencias ambientales para la construcción y operación de rellenos sanitarios, en donde se discutía si dicha atribución recaía en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o en las corporaciones autónomas. De otro lado, la definición de la autoridad competente para adelantar procesos sancionatorios por infracciones ambientales en territorios indígenas, o para resolver conflictos suscitados entre entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA);

iv) En materia de impuestos: la definición de la autoridad competente para resolver peticiones relacionadas con los impuestos sociales a las armas

de fuego y a las municiones y explosivos, en especial aquellas que no se encuentren expresamente asignadas a una autoridad específica;

v) En materia de tierras y bienes baldíos: la definición de la autoridad competente para establecer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas, costumbristas o históricas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, asuntos en los que la competencia estaba en conflicto entre el Instituto Nacional de Metrología (INM), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

De otro lado, asuntos relacionados con las medidas de protección de bienes inmuebles registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) donde se encontraban en conflicto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder en liquidación–; por último, asuntos relacionados con la competencia para conocer de procesos de rectificación de linderos de bienes baldíos, cuyas partes en conflicto eran la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC);

vi) En materia de seguridad: la definición de la autoridad competente para garantizar la seguridad de una persona que ha recibido amenazas contra su vida, y, además, ha sido víctima de desplazamiento forzado. Dicho conflicto se suscitó entre la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Como se puede observar, estos asuntos residuales son diversos respecto de su temática, circunstancia que genera un amplio espectro de conocimiento para las autoridades involucradas en conflictos de competencias administrativas.

Por lo anterior, se procede a plantear los diferentes problemas jurídicos evidenciados en el estudio de las diversas decisiones.

5.1. CONTROL FISCAL DE LA GESTIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos provenientes del alumbrado público?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00201-00.

Partes: Contraloría Departamental de Cundinamarca y Contraloría General de la República

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00202-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00203-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00204-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00205-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00206-00; Decisión del 9 de mayo del 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00207-00; Decisión del 9 de mayo del 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00234-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00235-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00236-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00237-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00238-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00239-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00240-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00241-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00242-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00243-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00244-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00245-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00246-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00247-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00248-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00249-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00250-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00251-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00252-00; Decisión del 9 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00253-00.

[L]a Sala ha sintetizado [...] el reparto de competencias efectuado por la Carta entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales:

a) *A la Contraloría General de la República le compete, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, ejercer el control sobre la gestión fiscal de las entidades y órganos públicos del orden nacional, inclusive aquellos de carácter autónomo (en la medida en que realicen gestión fiscal), así como sobre los particulares y las demás entidades públicas que administren o manejen bienes o fondos de la Nación.*

b) *El control sobre la gestión fiscal que realicen los entes territoriales y sus entidades descentralizadas compete a las respectivas contralorías territoriales (art. 272, inciso 2.º de la Constitución Política) [...].*

[...]

[El alumbrado público es] un servicio público que se presta dentro de la jurisdicción de los municipios y distritos, y que debe ser atendido por esas entidades territoriales, como lo dispone el artículo 4.º del mismo Decreto 2424:

Artículo 4º. Prestación del Servicio. Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio o distrito lo podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.

[...]

El Decreto 2424³⁴⁸, artículo 12³⁴⁹, asignó a la Contraloría General de la República el control de la gestión fiscal del servicio en mención, cuando determinó las

348 Nota del editor: este decreto fue expedido en el año 2006 y regula la prestación del servicio de alumbrado público.

349 Cita original n.º 15: Decreto 2424 de 2006, artículo 12. “Control, inspección y vigilancia. Para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público se ejercerán las funciones de control, inspección y vigilancia, teniendo en cuenta las siguientes instancias: / 1. Control Fiscal. La Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad constitucional y legal vigente, ejercerá control fiscal permanente sobre los municipios o distritos, en cuanto a la relación contractual con los prestadores del servicio y con los interventores. / 2. Control a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), ejercerá el control y vigilancia sobre las personas prestadoras de Servicios Públicos en los términos establecidos en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994. / 3. Control Técnico. Las interventorías de los contratos de prestación de servicio de alumbrado público además de las obligaciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ejercerán un control técnico con sujeción a la normatividad que expida para esos fines el Ministerio de Minas y Energía. / 4. Control Social. Para efectos de ejercer el control social establecido en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público podrán solicitar información a los prestadores del mismo, a la Contraloría General de la República y a la interventoría. Los municipios o distritos definirán la instancia de control ante

instancias para el ejercicio de las funciones públicas de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio:

“Artículo 12. Control, inspección y vigilancia. Para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público se ejercerán las funciones de control, inspección y vigilancia, teniendo en cuenta las siguientes instancias:

1. Control Fiscal. La Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad constitucional y legal vigente, ejercerá control fiscal permanente sobre los municipios o distritos, en cuanto a la relación contractual con los prestadores del servicio y con los interventores” [...].

[...]

Sin embargo, en Sentencia del 23 de enero de 2014³⁵⁰, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la nulidad del numeral 1.º del artículo 12 del Decreto 2424 de 2006, con base en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 y la jurisprudencia de la misma sección.

[...]

De esta manera quedó claro que los municipios y distritos, en su relación con el servicio de alumbrado público, no están bajo el ámbito de competencia permanente de la Contraloría General, pues solo excepcionalmente, en los términos del artículo 267 constitucional y del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, dicho órgano nacional puede ejercer función fiscalizadora respecto de ellos.

[De suerte que el control fiscal de la gestión del alumbrado público les corresponde a las contralorías territoriales].

5.2. CONTROL FISCAL DE RECURSOS QUE TIENEN ORIGEN EN LA NACIÓN O EN EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participación?

la cual se interpongan y tramiten las peticiones, quejas y reclamos de los contribuyentes y usuarios por la prestación del servicio de alumbrado público”.

350 Cita original n.º 17: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, radicado 11001032400020100020200. Decisión del 23 de enero de 2014.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00038-00.

Partes: Contraloría General de la República – Gerencia Departamental del Vichada y Contraloría Departamental del Vichada.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 14 de abril de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00034-00; Decisión del 16 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00002-00; Decisión del 1.º de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00006-00; Decisión del 1.º de abril de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00003-00; Decisión del 19 de febrero de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00005-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00190-00; Decisión del 11 de diciembre del 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00216-00; Decisión del 14 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00166-00; Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00100-00; Decisión del 19 de febrero de 2018, radicado 11001-03-06-000-2019-00004-00; Decisión del 22 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00039-00; Decisión del 17 de mayo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00040-00.

De las disposiciones constitucionales y legales citadas³⁵¹, así como del numeral 6 del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000³⁵², ha entendido la Sala que en el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos, entre otros), la competencia es

351 Nota del editor: se refiere a los artículos 267 al 274 de la Constitución Política; 89 de la Ley 715 de 2001 y 4.º de la Ley 42 de 1993.

352 Cita original n.º 10: “*Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*”. El artículo 5º de este decreto dispone: “*Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República: // [...] // 6. Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales. // [...]*”. Sobre el alcance de este artículo puede verse la sentencia C-127 de 2002 y la providencia de esta Sala del 13 de julio de 2013, expediente 2013-00197, en la que se aclara que la competencia para la vigilancia de los recursos del Sistema General de Participaciones es concurrente.

concurrente entre las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República, de manera que cualquiera de ellas está facultada para ejercer la función de control fiscal. Sin embargo, la competencia de la Contraloría General es prevalente.

[...]

En consecuencia, la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar procesos de control fiscal cuando se encuentren involucrados recursos del orden nacional y/o del Sistema General de Participaciones. Por lo tanto, es claro que cuando se están vigilando los recursos de la Nación, y estos son administrados por entidades territoriales, la vigilancia y el control lo pueden ejercer las Contralorías Territoriales, a menos que la Contraloría General de la República con base en su competencia prevalente decida asumirla, como ocurre en el presente caso.

5.3. CONTROL FISCAL DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para ejercer el control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00212-00.

Partes: Contraloría General de la República - Gerencia Departamental del Cauca y Contraloría del departamento del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 12 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00031-00; Decisión del 19 de febrero de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00247-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00215-00; Decisión del 11 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00214-00.

[...] el Congreso de la República expidió la Ley 1530 de 2012³⁵³, norma vigente, que “regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en ella el artículo 152 establece:

353 Nota del editor: la Constitución Política, en el artículo 360, modificado por el artículo 1.º del AL n.º 5 de 2011, defiere en la ley la potestad para determinar “la distribución, objetivos, fines,

Artículo 152. Vigilancia y control fiscales. En desarrollo de sus funciones constitucionales, la Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías [...].

Parágrafo 1.º. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que... expida normas con fuerza de ley para crear los empleos en la Contraloría General de la República que sean necesarios para fortalecer la labor de vigilancia y el control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías (resalta la Sala).

Por lo anterior, no se discute [...] que la Contraloría General de la República sea competente para ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos ejecutados por las entidades territoriales a título de regalías, incluso después de que tales sumas de dinero hayan sido recibidas efectivamente, ya que las normas constitucionales y legales antes citadas³⁵⁴ son claras y expresas en cuanto a la competencia otorgada a dicho órgano de control.

[...]

Para la Sala es evidente que la nueva Ley (1530 de 2012) que es norma privativa en materia de regalías, debe ser aplicada bajo el criterio de especialidad frente a la norma general (Decreto-Ley 267 de 2000) y por lo tanto, la autoridad competente para ejercer el control fiscal es la Contraloría General de la República.

[...]

En ese orden de ideas, la Sala entiende que la competencia en materia de regalías es de la Contraloría General de la República, lo que no desconoce que en el ejercicio de su función en materia fiscal, pueda recabar la información necesaria para conformar su acervo probatorio y acudir a las actividades o hallazgos de las contralorías territoriales para el desarrollo de su investigación.

administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

354 Nota del editor: se refiere a la Ley 141 de 1994, artículo 64; Decreto-Ley 267 de 2000, artículo 5.º; Ley 756 de 2002, artículos 13 (parág. 3) y 14; Ley 1293 de 2009, artículos 1.º y 2.º; Ley 1530 de 2012, artículo 152.

5.4. CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para convocar a concurso público de méritos para proveer, en las contralorías territoriales, los empleos de carrera administrativa que se encuentran en vacancia definitiva?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 27 de febrero de 2013, radicado 11001-03-06-000-2012-00082-00.

Partes: Comisión Nacional del Servicio Civil, Contraloría Distrital de Bogotá D.C., Contraloría Departamental del Cauca, Contraloría Municipal de Medellín, Contraloría Municipal de Envigado, Contraloría Departamental del Magdalena, Contraloría Departamental del Putumayo, Contraloría Municipal de Pereira, Contraloría Municipal de Armenia, Contraloría Municipal de Villavicencio, Contraloría Departamental del Meta, Contraloría Municipal de Dosquebradas, Contraloría Distrital de Santa Marta, Contraloría Departamental de La Guajira, Contraloría Departamental de Córdoba, Contraloría Departamental del Quindío, Contraloría Departamental del Norte de Santander, Contraloría Departamental de Risaralda y Contraloría Municipal de Popayán.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 3 de abril de 2013, radicado 11001-03-06-000-2012-00217-00.

En cuanto concierne al régimen de carrera administrativa en la Contraloría General de la República, el numeral 10 del artículo 268 de la Carta estatuyó que compete al Contralor General de la República “Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley”, y que la ley “determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría”. Esta regla se aplica igualmente a las contralorías departamentales, distritales y municipales, pues señala el artículo 272 de la Constitución que los respectivos contralores “ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268”, incluida la atribución del numeral 10, claro está.

5. 5. LICENCIAS AMBIENTALES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE RELLENOS SANITARIOS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para el otorgamiento de licencias ambientales para la construcción y operación de los rellenos sanitarios?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00073-00.

Partes: Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00179-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00053-00.

En el ordenamiento jurídico, como ya se ha dicho, se ha definido la licencia ambiental como la autorización que otorga la autoridad competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

[...]

Los proyectos para la construcción y operación de rellenos sanitarios pueden producir deterioro grave a los recursos naturales, debido a las considerables afectaciones que llevan consigo para el entorno social y el paisaje del sector donde se ubiquen [...]. Por lo tanto, la norma establece que requerirán del procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental, con el fin de mitigar, corregir, prevenir y compensar los impactos mencionados.

Específicamente, los artículos 9 y 40 del Decreto 2041 de 2014³⁵⁵ compilado en el Decreto 1076 de 2015³⁵⁶ determinan la autoridad facultada para adelantar el

355 Cita original n.º 43: Decreto ley 2041 de 2014 (octubre 15) “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.

356 Cita original n.º 44: Decreto 1076 de 2015 (mayo 26): “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

proceso de licenciamiento ambiental y dar viabilidad o no a la construcción y operación de rellenos sanitarios, así como para realizar el seguimiento y el control de lo dispuesto en estas.

De esta forma, el Decreto 1076 de 2015, determina:

ART. 2.2.2.3.2.3. – Competencia de las corporaciones autónomas regionales. Las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, los grandes centros urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

[...]

13. La construcción y operación de rellenos sanitarios; no obstante, la operación únicamente podrá ser adelantada por las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 (subraya la Sala).

[...]

De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, las corporaciones autónomas regionales son las autoridades competentes para otorgar o negar la licencia ambiental para la construcción y operación de rellenos sanitarios que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

5.6. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE ENTIDADES PERTENECIENTES AL SINA

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver conflictos de competencias administrativas entre entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de noviembre de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00143-00.

Partes: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00053-00.

Vale la pena aclarar que aun cuando ninguna de las autoridades en conflicto tiene personería jurídica y, tanto la ANLA como la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia son organismos adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se trata en este caso de un conflicto de competencias “intra-orgánico”, que tendría que ser resuelto en dicho caso por el Ministro de Ambiente, pues ni ANLA ni Parques Nacionales Naturales son dependencias del citado ministerio, sino organismos administrativos constituidos bajo la forma de unidades administrativas especiales, sin personería jurídica y dotados de autonomía administrativa y financiera (art. 67 de la Ley 489 de 1998). En esa medida, constituyen “autoridades”, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.º del CPACA, entre las cuales pueden presentarse conflictos de competencia susceptibles de ser resueltos por esta Sala.

Finalmente, debe recordarse que si bien la Sala había manifestado que la solución de los conflictos de competencias administrativas que se presentaran entre entidades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, SINA, correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5.º numeral 31 de la Ley 99 de 1993, la misma Sala revisó y modificó su posición el 22 de octubre de 2015³⁵⁷, para establecer que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades por motivos o razones de índole jurídica —como sucede claramente en el caso que nos ocupa— deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes citada.

5.7. PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL POR TALA DE ÁRBOLES EN TERRITORIOS INDÍGENAS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para adelantar procesos sancionatorios ambientales en territorios indígenas?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de noviembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00117-00.

357 Cita original n.º 1: Expediente 2015-00053. Conflicto de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge y la cvs.

Partes: Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), Cabildo Indígena de Belalcázar (Páez-Cauca) y Gobernación del Cauca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

[...] la Constitución Política reconoce la facultad de los pueblos indígenas a gobernarse por autoridades propias, conforme a sus usos y costumbres, correspondiéndoles, entre otras funciones, las de diseñar sus políticas, planes y programas de desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir los recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio y velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios (artículos 246 y 330 CP)³⁵⁸.

El núcleo esencial de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, según la jurisprudencia constitucional, recae en la potestad de gestionar y satisfacer sus intereses propios en el marco territorial que habitan (artículo 287 CP)³⁵⁹. En este contexto, la interferencia del Estado debe (i) estar fundamentada en la Constitución y la ley; (ii) referirse a medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales, y (iii) ser las medidas menos gravosas para la autonomía política de dichas comunidades étnicas³⁶⁰. Así, el Estado tiene que reconocer, respetar y proteger estos derechos y, por consiguiente, asume obligaciones positivas y negativas, pues le corresponde “tanto facilitar esa gestión (de autogobierno) como abstenerse de interferir indebidamente en la toma de las decisiones”.

En este contexto, en la sentencia T-236 de 2012, la Corte Constitucional fijó los parámetros para resolver estos conflictos que se presentan entre las corporaciones autónomas regionales y los resguardos indígenas sobre las posibles infracciones ambientales cometidas en sus territorios, concluyendo que se está en presencia de competencias concurrentes que el legislador está llamado a armonizar. Como quiera que ese deber de armonización no se ha dado, ante la ausencia de mecanismos legales claros de coordinación o de reglas concretas de definición de las competencias para ejercer la jurisdicción ambiental en los territorios indígenas, debe preferirse la competencia de las autoridades indígenas como expresión de su “capacidad de

358 Cita original n.º 33: Sentencia T-063 de 2019.

359 Cita original n.º 34: Sentencia T-650 de 2017.

360 Cita original n.º 35: Sentencia T-063 de 2019. Igualmente, Sentencias T-021 de 2019 y SU-123 de 2018.

Autogobierno”, la cual “sólo es posible si se reconoce a la vez un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres”.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que en el caso analizado deberá declararse competente al Cabildo Indígena de Belalcázar para adelantar las eventuales conductas de los señores [...], en relación con la tala de dos árboles ubicados en el afluente de Guapota.

5.8. IMPUESTOS SOCIALES A LAS ARMAS DE FUEGO Y A LAS MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para resolver una solicitud de devolución del impuesto a las armas de fuego y a las municiones y explosivos?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00158-00.

Partes: Industria Militar (INDUMIL), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social y Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 11 de noviembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00170-00; Decisión del 10 de febrero de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00381-00.

[...] en decisión del 10 de febrero de 2014³⁶¹, [la Sala] analizó qué autoridad era la competente para resolver sobre el rechazo de algunas facturas emitidas por INDUMIL (en las cuales se habían incluido estos impuestos) y sobre ciertos recursos de apelación interpuestos en un caso concreto, concluyéndose que la autoridad competente para conocer de tales asuntos y adoptar las decisiones correspondientes, era la DIAN, en virtud de la competencia residual que se le ha asignado para la administración de los impuestos nacionales.

³⁶¹ Cita original n.º 7: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de febrero de 2014, radicado 11001-03-06-000-2013-00381-00.

En la misma decisión, la Sala efectuó un análisis cuidadoso y pormenorizado de las normas legales y reglamentarias que regulan este impuesto, así como la jurisprudencia constitucional que se ha referido al mismo. En esa medida, la Sala remite a lo explicado en aquella ocasión y solo considera necesario transcribir, para los efectos del presente conflicto, las conclusiones expresadas allí:

“1. *La función de recaudar los impuestos sociales a las armas de fuego y a las municiones y explosivos, y girar su valor al FOSYGA recae en la Industria Militar –INDUMIL.*

2. *La recaudación es una de las distintas funciones comprendidas en el concepto general de administración de impuestos, dentro del cual, además del recaudo, están incluidas las funciones de fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de los mismos (art. 1.º del decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 1.º del decreto 1321 de 2011).*

3. *La competencia para administrar los impuestos sociales a las armas de fuego y a las municiones y explosivos no se ha asignado de manera expresa a ninguna entidad pública, pues a la Industria Militar –INDUMIL tan solo se le asignó la función de recaudación.*

4. *De acuerdo con la normatividad vigente la DIAN es titular de una competencia residual en relación con la administración de “los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado” (art. 1.º del decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 1.º del decreto 1321 de 2011).*

5. *De la normatividad analizada (arts. 23 y 27 del decreto 1283 de 1996, modificados por los artículos 1.º y 3.º, respectivamente, del decreto 1792 de 2012, en armonía con el artículo 1.º del decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 1.º del decreto 1321 de 2011) se deduce que la función de recaudación de los mencionados impuestos sociales y la obligación de girar su valor al FOSYGA recaen en la Industria Militar –INDUMIL y que las otras funciones de administración de tales impuestos, vale decir, la fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de los mismos recae en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, en virtud de la competencia residual sobre la administración de impuestos nacionales antes anotada [...]” (subrayas añadidas).*

[...]

Como se observa, la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil ha sido constante y consistente en señalar que, respecto de los impuestos a las armas de fuego

y a las municiones y explosivos, que la ley califica como “sociales”, las normas vigentes solamente han asignado a INDUMIL la tarea de efectuar su recaudo, lo cual, en principio, involucra apenas la percepción o recepción de las sumas de dinero pagadas por los contribuyentes, así como la función de entregar tales recursos a su beneficiario, que es el FOSYGA, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 48 de la Ley 1438 de 2011. Por esta misma razón, la Sala ha sostenido que las demás atribuciones o potestades involucradas en la función de administrar dichos tributos, incluyendo su determinación, liquidación, discusión, cobro y devolución, están en cabeza de la DIAN, en desarrollo de la competencia residual que para la administración de los impuestos nacionales, en general, le otorga expresamente el artículo 1.º del Decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 1.º del Decreto 1321 de 2011³⁶².

[...]

No hay duda³⁶³, por ende, que la competencia para tramitar y resolver la solicitud de devolución presentada por [...] está radicada en la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales, DIAN, pues dicha función corresponde a una de las que tiene y debe ejercer esa entidad para la administración de los impuestos a las armas de fuego y a las municiones y explosivos.

5.9. TRÁMITE DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS ORIGINADOS EN MUNICIPIOS QUE FUERON OBJETO DE REORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para certificar información laboral, para la obtención de derechos pensionales, de un docente que laboró en un municipio que, en principio, formó parte de un departamento, pero, luego, como consecuencia de una reorganización territorial, pasó a pertenecer a un departamento diferente?

362 Cita original n.º 10: “*Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 4048 de 2008, relacionado con la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*”.

363 Nota del editor: luego de analizar los artículos 850, 851 y 853 del Decreto Ley 624 de 1989 (Estatuto Tributario) sobre solicitudes de devolución tributarias.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00178-00.

Partes: Departamento de Risaralda, departamento de Caldas y departamento del Quindío.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00114-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00113-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00085-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00083-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00082-00; Decisión del 7 de diciembre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00081-00; Decisión del 29 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00145-00.

Con respecto al caso concreto se trata de una solicitud de certificación del señor [...], quien se desempeñó como profesor en el Municipio de Santa Rosa de Cabal, desde 1962 a 1967. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 70 de 1966, el Municipio de Santa Rosa de Cabal entró a formar parte del territorio de Risaralda.

Por tanto, no cabe duda que el competente para certificar el tiempo de servicio laborado por el señor [...] en el Municipio de Santa Rosa de Cabal es el Departamento de Risaralda.

[...]

Precisamente, ante la evidencia de varios años de que las personas que laboraron en antiguos municipios del Viejo Caldas requieren información laboral para la obtención de derechos pensionales, la Sala debe advertir sobre el deber de cada uno de los departamentos involucrados, de tomar las acciones administrativas necesarias para recuperar, mantener y organizar los archivos a que haya lugar, de manera que se puedan satisfacer adecuadamente y en tiempo las peticiones que sobre esos asuntos se han venido formulando. A este respecto, la Ley 594 de 2000 es suficientemente clara en señalar que:

“Artículo 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

Artículo 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos” (resalta la Sala).

Bajo ninguna circunstancia los nuevos departamentos pueden argumentar la falta de iniciativa, gestión, organización y coordinación interinstitucional en la formación de sus archivos, como excusa para no atender los requerimientos de información de asuntos que están legalmente bajo su órbita de competencia.

5.10. EQUIVALENCIA TÉCNICA ENTRE MEDIDAS
AGRARIAS ANTIGUAS O COSTUMBRISTAS O
HISTÓRICAS DE SUPERFICIE DE TIERRAS Y UNIDADES
DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para establecer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas o costumbristas o históricas de superficie de tierras y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00278-00.

Partes: Instituto Nacional de Metrología (INM), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00277-00; Decisión del 22 de octubre de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00279-00.

En conclusión, la Sala encuentra que el Instituto Nacional de Metrología de Colombia –INM– es la entidad pública competente para establecer las equivalencias técnicas entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, denominadas “*Caballerías*”, “*Almud*”, “*Tabacos*”, “*Alzadas de Caballo*”, “*Fanegas*” y “*Cabulladas*”, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI.

La Sala observa que las autoridades judiciales y administrativas, en desarrollo de un procedimiento judicial o una actuación administrativa, pueden acudir al Instituto Nacional de Metrología de Colombia –INM, para que este, en razón de la

mencionada competencia³⁶⁴, certifique la equivalencia entre una o varias medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, y de esta forma, en el caso específico del presente conflicto, se podría efectuar la medición actual de la cabida y los linderos que permitiera realizar el registro inmobiliario y el procedimiento de formación catastral, con la definición correcta del componente físico, del predio denominado [...].

En efecto, el Instituto Nacional de Metrología de Colombia –INM–, dada su naturaleza de entidad pública de carácter técnico, científico y de investigación y la competencia en las materias a su cargo, concretamente en la que ha sido objeto de análisis, puede emitir dentro de procesos judiciales o actuaciones administrativas, un “Informe Técnico o Científico” o un “Dictamen Pericial”³⁶⁵, según la solicitud que le hagan el juez o la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil [...].

Conviene anotar que esta disposición tiene aplicación también en las actuaciones administrativas, conforme al artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, el cual establece que en tales actuaciones son “admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”.

5. I I. ESTUDIO DE SEGURIDAD DE PERSONAS AMENAZADAS O EN RIESGO

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para garantizar la seguridad de una persona que ha recibido amenazas contra su vida, y, además, ha sido víctima de desplazamiento forzado?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de abril de 2016, radicado 11001-03-06-000-2016-00013-00.

Partes: Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección (UNP).

364 Nota del editor: se refiere a la competencia para establecer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI).

365 Cita original n.º 20: La peritación “es una actividad de personas especialmente calificadas, en razón de su técnica, su ciencia, sus conocimientos de arte, es decir, de su experiencia en materias que no son conocidas por el común de las gentes”. Hernando Devis Echandía. *Teoría general de la prueba judicial*, t. II, 6.ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2015, p. 293.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 8 de abril de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00210-00; Decisión del 7 de marzo de 2016, radicado 11001-03-06-000-2015-00209-00.

Así las cosas, en concepto de la Sala, **la entidad competente** para adelantar el procedimiento con el que se logre garantizar la protección al derecho a la vida, y a la seguridad personal de la señora [...] es la Unidad Nacional de Protección, por lo siguiente:

(i) El Estado colombiano tiene el deber de proteger a las personas que han sido objeto de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Dicha protección se extiende al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida y, en algunos casos, a familiares que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente y a las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

(ii) De conformidad con el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el Estado debe ofrecer especiales garantías y medidas de protección a las víctimas de desplazamiento forzado.

(iii) La señora [...] se encuentra inscrita en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, situación que en modo alguno refutan las partes en conflicto.

(iv) Tanto el artículo 41 del Decreto 4912 “*por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*” como el Decreto 1066 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*” establecen que se presume el estado de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y que tal calidad se acredita con cualquier medio que indique la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

(v) El artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 (antes art. 6° del Decreto 4912 de 2011) señala que corresponde a la UNP la protección de las **víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.**

Finalmente, si bien la competencia en este evento corresponde a la Unidad Nacional de Protección, ello no obsta para que la Policía Nacional, luego de que se evalúe la situación de riesgo de la señora [...], continúe colaborando con la prestación de las medidas de seguridad que se consideren necesarias.

5.12. TRÁMITE DE PROCESOS COACTIVOS PARA EL COBRO DE MULTAS POR INFRACCIÓN AL ESTATUTO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

Problema jurídico: ¿Cuál es la entidad competente para adelantar los procesos de cobro coactivo por multas impuestas, en procesos judiciales, por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00146-00.

Partes: Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 16 de octubre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00145-00; Decisión del 25 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00144-00; Decisión del 22 de agosto de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00134-00; Decisión del 3 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00109-00; Decisión del 3 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00108-00; Decisión del 3 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00054-00; Decisión del 3 de julio de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00049-00.

[L]a Sala evidencia que para el presente caso la entidad competente para conocer del proceso de cobro coactivo No. [...] iniciado por la Dirección Nacional de Estupefacientes y, por lo tanto, para resolver de fondo la solicitud presentada por el señor [...] para que se declare la prescripción de la acción de cobro, es el Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial expuso, como argumento para rechazar su competencia en el presente asunto, que el artículo 11 de la Ley 1743 de 2014 remite al artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, el cual, a su vez, reenvía al Estatuto Tributario. Para el Consejo Superior, esta doble remisión

significa, entre otras cosas, que los documentos que presten mérito ejecutivo para llevar a cabo ese tipo de cobros deben cumplir con los requisitos previstos en el artículo 828 del Estatuto Tributario³⁶⁶, dentro de los cuales se encontraría el de no encontrarse prescrito el título que dé lugar a la ejecución. De ahí deriva que el Ministerio de Justicia y del Derecho debió realizar un “saneamiento” de los respectivos procesos, antes de remitir los expedientes al Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de descartar, entre otros, aquellos que estuvieran “prescritos”.

Ahora bien, tal como se explicó, el artículo 9 de la Ley 1743 de 2014 establece que los recursos provenientes de las multas impuestas por los jueces a las partes y a terceros, en el marco de los procesos judiciales y arbitrales en todas las jurisdicciones, así como las impuestas en incidentes de desacato a fallos de tutela, serán consignados a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Es así que, en desarrollo de lo establecido en la citada ley, el Presidente de la República, en ejercicio de las competencias otorgadas por los numerales 11 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, expidió el Decreto 272 de 2015, cuyo artículo 20 dispone en lo pertinente:

“Artículo 20. Procesos de cobro coactivo. Todos los procesos de cobro coactivo que estén siendo adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que versen sobre multas impuestas en procesos judiciales con ocasión de la comisión de delitos por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes, serán transferidos al Consejo Superior de la Judicatura dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto (subrayas de la Sala).

366 Cita original n.º 27: Esta norma dispone: “*Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo: 1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación. // 2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas. // 3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional. // 4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas. // 5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. // **Parágrafo.** Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. // Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente”.*

Por lo tanto, de la lectura de la citada disposición, se puede establecer con claridad que la competencia para adelantar los procesos de cobro coactivo por multas impuestas por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes fue trasferida de manera completa, inmediata e incondicional al Consejo Superior de la Judicatura, esto es, sin consideración al estado en el cual se encontrara el respectivo proceso, siempre y cuando no hubiera terminado previamente por alguna de las causales previstas en la ley, entre las cuales se encuentra la declaratoria de prescripción de la acción de cobro respectiva. Para estos efectos, los Decretos 272 y 723 de 2015 fijaron el plazo dentro del cual debía hacerse la entrega de los expedientes por parte del Ministerio de Justicia del Derecho y su recepción por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

5.13. CANCELACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN
DE BIENES INMUEBLES REGISTRADOS
EN EL REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS
Y TERRITORIOS ABANDONADOS (RUPTA)

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de la cancelación de medidas de protección de bienes inmuebles que se encuentran registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 25 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00165-00.

Partes: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder en liquidación–.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de septiembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00079-00.

[L]a Sala encuentra que la autoridad competente³⁶⁷ es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) para atender

367 Nota del editor: se refiere a la competencia para conocer de la cancelación de medidas de protección de bienes inmuebles registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

las solicitudes de protección patrimonial de los bienes inmuebles abandonados por los desplazados por la violencia en zonas urbanas, teniendo en cuenta que le ha sido encomendada la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA, en forma además concordante con las sentencias de la Corte Constitucional que han sido citadas³⁶⁸.

En efecto, la normatividad actual otorga esta competencia sobre “predios” en general, sin entrar a distinguir entre predios rurales y predios urbanos, de manera que las dos clases de predios se encuentran comprendidas dentro del mencionado Registro. Es pertinente la aplicación de la regla de interpretación en el sentido de que al intérprete no le es dable distinguir cuando la ley no lo hace, conforme al aforismo latino: “*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”³⁶⁹.

Para llegar a esta conclusión, la Sala expone las siguientes consideraciones:

1. El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la UAEGRTD, con el objetivo de servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados.

Las funciones de la UAEGRTD, en el tema específico que ocupa a la Sala, son: “*diseñar, administrar y conservar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*” e “*incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro*” (numerales 1.º y 2.º del artículo 105 de la misma ley).

2. El párrafo 1.º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015 dispuso el traslado del RUPTA a la UAEGRTD, a efectos de su administración, lo que también implicó la transferencia de la facultad de acudir a mecanismos para responder a las necesidades de la población desplazada de manera eficaz y oportuna, independientemente de la ubicación geográfica de los predios. La norma citada no excluyó de la administración del RUPTA a los predios ubicados en zonas urbanas.

5.14. RECTIFICACIÓN DE LINDEROS DE BIENES BALDÍOS

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para conocer de los procesos de rectificación de linderos de bienes baldíos?

368 Nota del editor: hace referencia a las Sentencias C-715 de 2012, T-025 de 2004, T-1037 de 2006 y T-821 de 2007.

369 Cita original n.º 22: es decir: “Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir”.

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 1.º de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00064-00.

Partes: Agencia Nacional de Tierras (ANT), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Superintendencia de Notariado y Registro, y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 5 de octubre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00183-00; Decisión del 13 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00173-00; Decisión del 3 de diciembre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00072-00.

[...] en el artículo 4.º del citado decreto³⁷⁰ se establecieron las funciones de la ANT así:

“Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional Tierras, las siguientes:

[...]

11. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas (sic), celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 [de] la [Ley] 160 de 1994 (subraya la Sala).

12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en que haya lugar” (subraya la Sala).

[...].

De conformidad con lo anterior y con el objeto de la Agencia Nacional de Tierras, la Sala evidencia que esa entidad asumió las tareas que habían sido ejercidas por el Incora y el Incoder sobre las tierras rurales de la Nación, así como promover el ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual específicamente se le otorgó la función de apoyar, impulsar o ejecutar los procedimientos judiciales o administrativos para sanear la situación jurídica de la propiedad rural.

370 Nota del editor: se refiere al Decreto Ley 2363 de 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”.

[...]

De acuerdo con el estudio de la normativa que ha venido rigiendo la administración y la titulación de baldíos³⁷¹, es claro que corresponde a la ANT estudiar y resolver de fondo la petición, porque actualmente tiene las funciones de administración y adjudicación de baldíos, así como las de corregir o rectificar los linderos y áreas adjudicados, que fueron de competencia del Incora y el Incoder, hoy liquidados.

El artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 en consonancia con el artículo 63 del Decreto ley 902 de 2017, facultaron a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para “promover la suscripción de actas de colindancia tendientes a corregir diferencias de linderos y área con fines registrales y catastrales”.

En ese sentido, la Sala advierte que la Agencia Nacional de Tierras deberá realizar los levantamientos prediales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, es decir, realizar el procedimiento del barrido predial y si encuentra diferencias en los linderos o área con la información en las bases de datos y el registro público de propiedad, como en el caso objeto de estudio, suscribirá las actas de colindancia a que haya lugar.

Por otro lado, el principio de eficiencia administrativa ha sido entendido como la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, y que en virtud de él, las autoridades tienen el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

Es así como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en sus procedimientos tendrá que identificar física y jurídicamente los predios que fueron adjudicados en su momento por el Incoder, por ser la entidad que asumió la competencia en materia de adjudicación y seguimiento de los predios rurales que había estado en cabeza del Incora y del Incoder.

5.15. RECONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA

Problema jurídico: ¿Puede una Corporación Autónoma Regional sancionar a un miembro de una comunidad indígena por haber transgredido normas

³⁷¹ Nota del editor: se refiere a los artículos 102 y 150 numeral 18 de la Constitución Política, 674 y 675 del Código Civil, 1.º y 65 de la Ley 160 de 1994, al Decreto 1465 de 2013, al Decreto Ley 2363 de 2015, al Decreto Ley 902 de 2017 y a la Ley 1753 de 2015.

ambientales, pese a que dicho indígena ya había sido sancionado por su comunidad por los mismos hechos?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 29 de octubre de 2019, radicado 11001-03-06-000-2019-00137-00.

Partes: Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y Resguardo Indígena de Jambaló.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A.

La Sala no desconoce el hecho de que la decisión de la Asamblea general comunitaria del cabildo indígena de Jambaló no tiene las formalidades propias del procedimiento administrativo o que la misma no se puede encasillar dentro de las categorías de los actos administrativos que son propias del derecho común o mayoritario. Sin embargo, ello no puede servir para desconocer la decisión del cabildo indígena o para restarle eficacia a la hora de definir la existencia o no de un conflicto de competencias, pues como lo ha señalado la jurisprudencia, la Constitución reconoce el derecho propio de los pueblos indígenas³⁷².

[...]

Así, la Sala concluyó, como ahora reitera³⁷³, la necesidad de *reconducir hacia el derecho administrativo la nueva realidad de la Administración*, circunstancia ésta que, para el caso analizado, se concreta en la necesidad de atender los nuevos contornos de la democracia participativa a partir del diálogo y el reconocimiento de las comunidades étnicas.

372 Cita original n.º 17: se ha señalado que el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación no se limita a la declaratoria de existencia del grupo minoritario diferenciado, sino que implica “el reconocimiento y ejercicio efectivo de la autodeterminación de los pueblos indígenas o tribales, sus instituciones y autoridades de gobierno, y la posibilidad de guiarse por sus propias normas, costumbres, opciones de desarrollo, visión del mundo y proyectos de vida” (Corte Constitucional. Sentencia T-005 de 2016).

373 Nota del editor: respecto a la imposibilidad de encasillar e interpretar las decisiones de los pueblos indígenas, esta Sala señaló lo siguiente al estudiar la naturaleza jurídica de los acuerdos que se producen en desarrollo de los procesos de consulta previa: “Por tanto, nociones del derecho administrativo o contractual aplicadas a las comunidades étnicas y a sus formas de actuación, como, por ejemplo, las de autoridad pública, capacidad jurídica, personería jurídica o representación legal, entre otras, pueden resultar insuficientes, e incluso inadecuadas, al intentar establecer la calidad y condiciones en que dichas colectividades concurren a la consulta previa, así como la naturaleza jurídica de las actas de protocolización de acuerdos”.

De otra parte, no parece posible que impuesta una pena por parte de la autoridad indígena, conducta que además se encuentra tipificada como infracción en el ordenamiento jurídico nacional, pueda otra autoridad (CAR), así sea la autoridad ambiental por esencia, adelantar un proceso disciplinario e imponer una nueva pena por el mismo hecho.

La conclusión para la [S]ala es que una autoridad asumió competencia e impuso una sanción a un miembro de su comunidad que al parecer transgredió las normas que garantizan las especies en vía extinción. Por tal razón, la Sala debe declararse inhibida para resolver el presunto conflicto de competencias administrativas.

5.16. CONSULTAS POPULARES TERRITORIALES EN ASUNTOS MINEROS. INHIBICIÓN DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Problema jurídico: ¿Las entidades territoriales tienen competencia para realizar consultas populares municipales en materia de explotación de recursos naturales no renovables como la actividad minera?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 19 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00135-00.

Partes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Registraduría Nacional del Estado Civil y Municipio de Cogua, Cundinamarca.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 27 de noviembre de 2018, radicado 11001-03-06-000-2018-00152-00.

Así las cosas, si bien la Carta Política reconoce la competencia que tienen las entidades territoriales para determinar el uso del suelo, dicha competencia debe ejercerse en forma coordinada con la Nación. De igual manera, la Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten cuando en su territorio se llevan a cabo actividades de explotación y exploración de los recursos naturales no renovables con el fin de proteger el medio ambiente, entre otros.

No obstante lo anterior y habida cuenta de que en la actualidad no existen mecanismos idóneos para garantizar el derecho a la participación ciudadana y, a la vez, hacer compatibles los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República

para que defina los mecanismos o instrumentos para ello, con base en los criterios por ella señalados. En consecuencia, mientras el legislador no expida la regulación respectiva, no es procedente adelantar consultas populares sobre estas materias.

[...] la Sala de Consulta se encuentra llamada a tener en cuenta el precedente establecido en la Sentencia SU-095 de 2018. Esta conclusión resulta particularmente evidente en el caso concreto si se tiene en cuenta que el aludido fallo fue aprobado por la Sala Plena en una sentencia de unificación. De este modo, no queda duda sobre la intención que tenía el tribunal de sentar su postura jurisprudencial sobre la materia de manera definitiva. El propósito de estos fallos consiste en brindar directrices ciertas a las autoridades y a los operadores jurídicos que deben aplicar los preceptos superiores. Así pues, en atención a que la Sala debe basar la solución del presente conflicto de competencias en los principios constitucionales anteriormente referidos³⁷⁴, es su deber observar los lineamientos establecidos en el fallo en cuestión.

Así, los municipios, de acuerdo con la Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional, no pueden realizar consultas populares en materias de explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo (por ej., actividad minera) hasta tanto el legislador no expida la regulación que atienda los principios y aspectos anotados en dicha sentencia. Por lo tanto, la consulta popular que se pretende realizar en el municipio de [...] sobre el desarrollo de las actividades de exploración y explotación minera no es ajustada a derecho, de acuerdo con la citada sentencia de unificación y es irrealizable por contera.

En este sentido, la Sala precisa que se configura una causal inhibitoria cuando quiera que el asunto que se dirime, en caso de asignarse competencia, no resulta jurídicamente viable y deviene en inconstitucional.

Acorde con lo anterior, en el evento en que la materia del conflicto de competencias administrativo involucre un aspecto que resulte inconstitucional, como sucede en el presente caso, en el cual la consulta popular versa sobre el desarrollo de proyectos y actividades de minería, la que resulta contraria a derecho conforme lo dispuesto por la Corte Constitucional, los diferentes criterios en punto a la financiación de dicho mecanismo de participación dejan de ser relevantes. En consecuencia, por sustracción de materia no cabe proferir una decisión de fondo en el presente

374 Nota del editor: se refiere a los principios constitucionales del Estado unitario y de la autonomía territorial; adicionalmente, a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que regulan las competencias asignadas a los diferentes niveles territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288 de la Carta Política.

conflicto de competencias administrativo planteado a la Sala y, por consiguiente, se declarará inhibida.

5.17. REGÍMENES DE TRANSICIÓN LEGAL CON OCASIÓN DE SUPRESIÓN Y CREACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

Problema jurídico: ¿Cuáles son las reglas de subrogación de los contratos del Servicio Geológico Colombiano (SGC) a la Agencia Nacional de Minería (ANM)?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de noviembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00493-00.

Partes: Servicio Geológico Colombiano (SGC), que asumió las funciones de Ingeominas, y la Agencia Nacional de la Minería (ANM).

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: Decisión del 20 de noviembre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00492-00; Decisión del 30 de octubre de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00494-00; Decisión del 13 de marzo de 2017, radicado 11001-03-06-000-2016-00111-00.

En virtud de la creación de la ANM y el cambio de naturaleza jurídica, funciones y denominación de Ingeominas, hoy SGC, los decretos 4131 y 4134 de 2011 incorporaron un capítulo referente al régimen de transición aplicable al SGC y a la ANM. Estas normas regularon entre otros aspectos: i) el ejercicio de funciones³⁷⁵, ii) la asignación de bienes y activos³⁷⁶, iii) la subrogación de contratos, y iv) la transferencia de procesos judiciales.

375 Cita original n.º 27: el artículo 11 del decreto 4131 de 2011 estableció: “El Servicio Geológico Colombiano seguirá ejerciendo todas las funciones, incluyendo aquellas en materia minera, que por competencia directa o por delegación se le habían asignado al Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) hasta que entre en operación la Agencia Nacional de Minería (ANM)”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 19 del decreto 4134.

376 Cita original n.º 28: el artículo 21 del decreto 4131 de 2011 señaló: “Los bienes y activos, derechos, obligaciones y archivos del Servicio Geológico Colombiano, incluidas las hojas de vida, que tengan relación con la competencia de la Agencia Nacional de Minería (ANM), se determinarán y transferirán a título gratuito por ministerio de la ley, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado, suscrita por los respectivos representantes legales, dando cumplimiento,

En lo que respecta a la subrogación de contratos, los decretos 4131 y 4134 de 2011 señalaron:

“El Servicio Geológico Colombiano deberá identificar los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación en curso que por su objeto deban ser ejecutados por la Agencia Nacional de Minería, ANM. Para tal efecto los Representantes Legales de las dos Entidades suscribirán un acta que contenga la relación de los mismos, y formalizarán las respectivas subrogaciones en un tiempo no superior a seis (6) meses contados desde la fecha en que entre en operación la Agencia Nacional de Minería” (artículos 12 del decreto 4131 de 2011 y 20 del decreto 4134 de 2011).

De la lectura de estas disposiciones se desprende que la ley impuso al SGC el deber de subrogar a la ANM los “contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación” celebrados o adelantados por INGEOMINAS, con sujeción a dos requisitos. El primero consiste en que se trate de contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación “en curso”. El segundo hace referencia a que estos, en razón de su objeto, deban ser ejecutados por la ANM. Destaca la Sala que los mencionados requisitos deben cumplirse de manera acumulativa y no alternativa. En otras palabras, la concurrencia de ambos es necesaria para que opere la subrogación ordenada en la ley.

Respecto al primer requisito, relacionado con el hecho de que los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación se encuentren “en curso”, es importante definir qué debe entenderse por esta expresión en el contexto de los decretos mencionados.

[...]

No obstante lo expuesto, la Sala considera que la expresión “en curso”, para el caso particular de los decretos 4131 y 4134 de 2011, hace referencia a aquellos contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación que se encuentren en ejecución, es decir, cuyo objeto contractual todavía se esté desarrollando, o bien se encuentren en la etapa de selección para adjudicar el contrato.

Esta posición encuentra sustento en el propio texto legal, toda vez que los artículos 12 y 20 de los mencionados decretos se refieren a “contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación que por su objeto deban ser ejecutados” por la ANM. La expresión “deban ser ejecutados” permite inferir que el propósito de la ley era que se cedieran no solamente negocios jurídicos relacionados con asuntos que

en el caso de los archivos, a lo dispuesto en la Ley General de Archivo...”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 21 del decreto 4134 de 2011.

por su competencia se le debían trasladar a la ANM, sino también que se tratara de contratos, convenios y acuerdos cuyo objeto todavía no se había ejecutado completamente por Ingeominas, hoy SGC, o de procesos de contratación³⁷⁷ que estuvieran en la etapa de selección.

[...]

Bajo este escenario es evidente que los mencionados decretos no han pretendido que se subroguen todos los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación por parte del SGC a la ANM. Lo que buscaron fue la subrogación de aquellos que, además de que deben ser adelantados por la ANM en virtud de su objeto, se encuentren “en curso”, es decir, en etapa de ejecución. Si la norma hubiese pretendido que todos los contratos fueran subrogados a la ANM en razón de sus funciones, no hubiera fijado o establecido entonces el requisito de su vigencia.

5.18. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE AUTORIDADES O DEPENDENCIAS QUE PERTENECEN A UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA COMÚN

Problema jurídico: ¿Cuál es la autoridad competente para dirimir conflictos de competencia suscitados entre dependencias de una misma autoridad o que pertenecen a una estructura administrativa común?

Decisión: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de noviembre de 2012, radicado 11001-03-06-000-2012-00129-00.

³⁷⁷ Cita original n.º 31: si bien la expresión “procesos de contratación” es definida por el artículo 3.º del decreto 1510 de 2013, como “el conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”, dicho enunciado, dentro de los decretos objeto de estudio, no tiene esa connotación; por cuanto, del espíritu de ellas se infiere su referencia a actuaciones tendientes a seleccionar al contratista. Si se hubiese querido adoptar la postura del decreto 1510 de 2013, no se habría aludido a los contratos, acuerdos y convenios de manera particular, sino únicamente se habría limitado a señalar que la subrogación caería sobre los procesos de contratación en general, en los cuales estarían incluidos los negocios jurídicos mencionados.

Partes: Defensoría de Familia de la Regional Guaviare y la Defensoría de Familia Centro Zonal Dos de Villavicencio Regional Meta, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Otras decisiones de la Sala en el mismo sentido: N/A³⁷⁸.

En el presente caso se ha planteado un conflicto negativo de competencias entre dos Defensorías de Familia de distintas Regionales: una pertenece a la Regional del Guaviare y la otra (Centro Zonal Dos De Villavicencio) a la Regional del Meta. Dichas Regionales son una expresión de la organización desconcentrada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el territorio nacional, pertenecen a la estructura administrativa de dicho establecimiento público del orden nacional y, por consiguiente, dependen jerárquicamente de la Dirección General del mencionado Instituto.

De otra parte, según lo dispuesto en el artículo 79 de la ley 1098 de 2006, las Defensorías de Familia “son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes”, situación que las coloca en

378 Nota del editor: las decisiones proferidas en el año 2023 por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el mismo sentido, no se incluyen en el texto. No obstante, se hace alusión a ellas, por su importancia: i) **Decisión del 3 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00010-00:** “Como se observa, el conflicto no se suscita entre distintas autoridades administrativas, sino entre dependencias adscritas a una misma entidad del orden nacional [al I.C.B.F.], las cuales, se encuentran sometidas a la dirección, supervisión y control de un superior jerárquico, sin perjuicio de, su autonomía funcional. // [...] Así las cosas, se concluye que el defensor de familia es un servidor público del ICBF, cuyas funciones se orientan a promover la protección integral, el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tales funcionarios dependen administrativamente, en el nivel regional, del coordinador del respectivo centro zonal y del respectivo director regional; y en el nivel central, del director general del ICBF”. ii) **Decisión del 14 de marzo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2022-00259-00:** “Al pertenecer al I.C.B.F, los defensores de familia deben regirse por las normas sobre la organización y funcionamiento de dicha entidad, así como a los principios generales de la función administrativa, entre ellos, el principio de jerarquía. // [...] El defensor de familia es un servidor público del I.C.B.F, [...] dependen administrativamente, a nivel zonal, del coordinador del respectivo centro zonal, y a nivel regional, del respectivo director regional. Por lo tanto, en el evento de existir, como en el presente caso, un conflicto de competencias entre centros zonales o defensorías adscritas a la misma regional, el asunto deberá ser resuelto por el correspondiente director regional, y si se presenta entre dos regionales, o entre dos centros zonales o defensorías que pertenezcan a distintas regionales, la competencia para solucionarlo será del Director o Directora General del I.C.B.F”¹⁸. La presente cita es del texto: *Conflicto de competencias administrativas* nn.º 11001030600020180014000, del 22 de agosto de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

posición de subordinación jerárquica dentro de la organización administrativa del Instituto. De todo lo anterior resulta que los defensores de familia son empleados públicos del orden nacional pertenecientes a una sola estructura administrativa de rango nacional, cualquiera sea el lugar del país donde ejerzan sus funciones. Dicha circunstancia los coloca dentro del orden jerárquico establecido en la estructura administrativa del Instituto.

Al analizar los requisitos para que, de acuerdo con la ley³⁷⁹, se presente un conflicto de competencias administrativas de aquellos que le corresponde dirimir a la Sala de Consulta y Servicio Civil, esta ha señalado que debe tratarse de una discrepancia entre dos o más entidades u organismos, y no simplemente entre funcionarios, dependencias u oficinas pertenecientes a una misma institución.

[...]

Aplicados estos criterios al caso en estudio, observa la Sala que la diferencia de criterios o descoordinación que se ha presentado entre dos Defensorías de Familia, la una perteneciente a la Regional de Guaviare y la otra a la Regional del Meta, es un conflicto intra-orgánico que compete resolver al superior jerárquico de las dos Regionales enfrentadas, esto es, a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista cuantitativo es importante poner de presente que se revisaron aproximadamente 2.050 pronunciamientos, para identificar a qué temas correspondía cada uno y saber si clasificaban en la categoría de residuales, porque, al tratarse de temas sin categoría específica, no se podía tener en cuenta únicamente la parametrización de relatoría con el vocabulario controlado y los descriptores preestablecidos.

De todo lo revisado es importante destacar la diversidad de temas frente a los cuales la Sala se ha pronunciado y ha establecido una doctrina consolidada, a saber:

1. En materia de control fiscal o temas relacionados con contralorías, la Sala tiene criterios unificados y pacíficos en los siguientes temas: i) competencia para ejercer el control fiscal de recursos del Sistema General de Participaciones; ii) competencia para ejercer el control fiscal respecto a la

379 Nota del editor: se refiere a la Ley 1437 de 2011.

prestación del servicio de alumbrado público, y iii) competencia para ejercer el control fiscal sobre recursos del Sistema General de Regalías.

Es así como la competencia para ejercer el control fiscal sobre los recursos del alumbrado público está en cabeza de las contralorías territoriales (municipios o distritos), luego de haberse declarado nulo el numeral 1 del artículo 12 del Decreto 2424 de 2006, que le asignaba dicha competencia a la Contraloría General de la República. No obstante, dicho control fiscal es concurrente entre las CGR y las contralorías territoriales respecto de los recursos provenientes del Sistema General de Participación, y es atribución propia de la Contraloría General de la República sobre los recursos del Sistema General Regalías.

2. En materia ambiental la Sala ha establecido que la autoridad competente para adelantar una actuación administrativa de licenciamiento ambiental para la construcción y operación de un relleno sanitario son las CAR.

Asimismo, respecto de la competencia para resolver conflictos de competencias suscitados entre entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA) la Sala, en un comienzo, consideró, con fundamento en el artículo 5.º, numeral 31, de la Ley 99 de 1993, que esta era propia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; no obstante, dicha posición fue modificada en la Decisión 2015-00053 del 22 de octubre de 2015, en el sentido de que dicha competencia era de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

3. En asuntos que comprometen las facultades de las comunidades indígenas, la Sala ha concluido que los cabildos indígenas son competentes para imponer sanciones contra sus miembros cuando incurren en faltas tipificadas por el ordenamiento común, con fundamento en la potestad que tienen los pueblos indígenas de gobernarse por autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, componente esencial de la autodeterminación de los pueblos.

4. En asuntos de carácter tributario la Sala ha precisado que la Dirección Nacional de Impuestos (DIAN) es la autoridad competente para absolver consultas ciudadanas referentes a los impuestos nacionales que no estén expresamente mencionados en las normas legales y reglamentarias que fijan las funciones de la mentada autoridad, en virtud de la competencia residual que le ha sido asignada.

5. En materia minera se destacan dos tesis consolidadas: i) los municipios no pueden realizar consultas populares en materia de explotación de

recursos naturales no renovables del subsuelo (p. ej., actividad minera), y ii) ante la sustracción de funciones de administración de contratos mineros al Servicio Geológico Colombiano, los contratos celebrados por este que se encontraban en curso debieron ser subrogados a la Agencia Nacional de Minería, que tenía que ejecutarlos.

6. La Sala también ha fijado reglas relativas a su propia competencia para resolver conflictos. En específico, ha precisado que se consideran conflictos intra-orgánicos aquellos que se suscitan entre dependencias o unidades de un mismo sector de la Administración Pública o tienen un superior común. En estos casos quien debe dirimir el asunto es el mismo superior jerárquico o común, mas no la Sala de Consulta y Servicio Civil.

7. Finalmente, se detectaron otros asuntos frente a los cuales los criterios de la Sala son pacíficos y consolidados, relacionados con cuestiones generales de administración pública:

a. Compete a la Agencia Nacional Tierras conocer de los procesos de rectificación de linderos de bienes baldíos;

b. La Unidad Nacional de Protección debe garantizar la seguridad de una persona que ha recibido amenazas contra su vida y que, además, ha sido víctima de desplazamiento forzado;

c. Los procesos de cobro coactivo por multas impuestas en procesos judiciales por infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes deben ser adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial;

d. La cancelación de medidas de protección de bienes inmuebles que se encuentran registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) es competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD);

e. El Instituto Nacional de Metrología de Colombia (INM) es la entidad competente para establecer las equivalencias técnicas entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, denominadas “Caballerías”, “Almud”, “Tabacos”, “Alzadas de Caballo”, “Fanegas” y “Cabulladas”, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI;

f. Los asuntos administrativos o judiciales originarios en municipios que en el pasado hicieron parte de otro departamento, en especial, del Viejo Caldas, son responsabilidad del departamento nuevo o de aquel en el que haya quedado el municipio traslado, y

g. Les compete a las contralorías territoriales convocar a concurso público de méritos para proveer, en dichas entidades, los empleos de carrera administrativa, de conformidad con el artículo 272 de la Constitución Política, que les asigna a los contralores territoriales el ejercicio, en su jurisdicción, de las mismas funciones atribuidas al contralor general de la República.

Como colofón, debe decirse que este grupo no presenta temas que hayan generado disparidades de criterios de especial significación. De todas formas, se resalta que las decisiones de la Sala en las materias señaladas han contribuido significativamente para que las entidades resuelvan sus diferencias en cuanto a la competencia sobre ciertos asuntos, puesto que la dinámica de los casos analizados en este segmento contemplaba que en ciertos periodos la cantidad de conflictos era alta, pero luego desaparecieron.

CAPÍTULO SEXTO

*Los aportes de la Sala de Consulta
y Servicio Civil para las ciudades capitales*

En el sistema jurídico colombiano la resolución de conflictos de competencia administrativa es esencial para garantizar la correcta distribución de funciones y competencias entre las distintas entidades públicas. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado juega un papel fundamental, ya que desempeña la función de resolver esos conflictos. Con base en este hecho el presente documento tiene como objetivo principal destacar la importancia de esta labor y su relevancia para las entidades territoriales.

Uno de los aportes más valorados por nuestras ciudades capitales es la definición de sus competencias, dado que su completo entendimiento ha impedido que trascendan al ámbito judicial los conflictos relacionados con las funciones o atribuciones entre diferentes entidades públicas. Dicha claridad conceptual no sería posible sin el valioso trabajo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual, a través de sus providencias de resolución de conflictos, brinda herramientas invaluable para mitigar el riesgo litigioso.

Desde Asocapitales destacamos la labor de la Sala de Consulta y Servicio Civil en la resolución de conflictos de competencia, la cual ha sido decisiva para las entidades territoriales en Colombia por las siguientes razones:

- Ordenamiento administrativo: permite establecer una jerarquía y delimitación clara de funciones entre las entidades territoriales, evitando la superposición o interferencia en el ejercicio de competencias.

- Seguridad jurídica: la intervención de la Sala de Consulta y Servicio Civil brinda certeza jurídica a las entidades territoriales al resolver los conflictos de competencia, proporcionando una respuesta vinculante y definitiva.

- Eficiencia y optimización de recursos: al definir de manera precisa las competencias de cada entidad territorial, se evita la duplicidad de funciones y se optimiza el uso de los recursos públicos, evitando de este modo costos innecesarios y promoviendo una gestión más eficiente.

- Armonización de criterios: a través de sus decisiones la Sala de Consulta y Servicio Civil contribuye a la unificación de criterios en la interpretación de la ley y la aplicación de los principios constitucionales, generando coherencia y cohesión en la administración pública territorial.

– Reducción y prevención del litigio: dada la claridad que aporta la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre las facultades y competencias de las entidades territoriales y nacionales, se previenen posibles litigios que involucren conflictos de competencias.

Con el objeto de ilustrar el rol de los criterios unificados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para la gobernanza local, así como la importancia de los conceptos que emite, presentamos algunas problemáticas que han tenido que atender los gobiernos locales y frente a las cuales se han emitido pronunciamientos que permiten tener claridad sobre la competencia para el cumplimiento de los fines territoriales.

A continuación se desarrollan diferentes ejes temáticos de relevancia para las ciudades capitales.

6. I. COMPETENCIA PARA ADELANTAR PROCESOS DISCIPLINARIOS

Para nuestro ordenamiento jurídico es importante mantener un estándar de buena conducta por parte de los servidores públicos, con el fin de que se logren los fines sociales, con ocasión del desempeño de las actividades que les fueron encomendadas. Con el objetivo de velar por la moralidad administrativa y el buen desempeño de los actores estatales, se creó un procedimiento que permite investigar presuntos proceder irregulares y sancionar a aquellos que no cumplen con sus obligaciones.

Según el Consejo de Estado³⁸⁰, “[...] la ley disciplinaria se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas. [...] Así pues, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro”.

380 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia 11001-03-25-000-2009-00139-00 (2037-09), M. P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Así mismo, la Alta Corporación³⁸¹ indicó que la existencia de la potestad sancionadora en materia disciplinaria por parte del Estado permite asegurar la apropiada gestión de la administración pública, lo que conlleva la materialización de los fines estatales.

Desde Asocapitales se han conocido múltiples cuestionamientos relativos al procedimiento disciplinario que los gobiernos locales deben dar en eventualidades que generan duda, dada la falta de claridad jurídica sobre un asunto particular. Un caso en concreto que nos fue consultado cuestionó quién debería ser el competente para tramitar el proceso disciplinario de una gestora catastral delegada por el IGAC para prestar sus servicios en una capital.

En el caso en cuestión era necesario conocer quién tenía la facultad sancionatoria, con el fin de no infringir el debido proceso y darle el trámite pertinente y oportuno que evitara la impunidad ante la caducidad de la acción por un mal proceder.

Gracias al desarrollo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pudo dar una oportuna respuesta a nuestra ciudad capital, en la que se le informó que, considerando lo dicho por la Alta Corporación³⁸², el control disciplinario para servidores públicos se ejerce en dos niveles:

(i) el control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y

(ii) el control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General.

También se advirtió que los servidores debían ser disciplinados por la oficina de control interno, salvo que existieran disposiciones especiales que indicaran lo contrario, entre las cuales resaltan:

381 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia 11001-03-25-000-2012-00902-00 (2746-12), M. P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

382 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00262-00, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

i) Cuando los funcionarios gozan de fuero especial conforme a la Carta Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria ha sido asignada de manera privativa a la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

ii) Cuando la Procuraduría General de la Nación o las personerías ejercen de manera expresa el poder disciplinario preferente que les otorga la Constitución Política y la ley (arts. 3.º y 86 de la Ley 1952 de 2019).

iii) Cuando en la comisión de la falta disciplinaria intervienen al mismo tiempo particulares y funcionarios de una entidad, caso en el cual la investigación corresponde en su integridad a la Procuraduría General de la Nación por el factor de conexidad (arts. 92 y 98 *ibidem*).

iv) En los casos en que las normas legales o con fuerza de ley que organizan el control disciplinario interno en una entidad excluyen expresamente de su ámbito de competencia a determinados funcionarios, y

v) Cuando la oficina de control disciplinario interno está sometida jerárquicamente al funcionario que debe investigar, o “si no fuere posible garantizar la segunda instancia, por razones de estructura organizacional (art. 93 *ibidem*)”³⁸³.

Con relación al control externo, el Consejo de Estado³⁸⁴ ha sido claro al indicar que “[...] las funciones de las personerías municipales están encaminadas a la vigilancia y control de quienes cumplen funciones públicas dentro del municipio o distrito, incluidos, por supuesto, particulares que ocasionalmente cumplan dichas funciones”. Razón por la cual, según la Alta Corporación, la competencia de la personería depende de si la actuación del disciplinable guarda relación con el cumplimiento de la función pública en la Administración del municipio o distrito.

Por su parte, frente a la competencia, además de esclarecer quién tiene poder preferente, la Alta Corporación puntualizó que la Procuraduría es la encargada de adelantar el proceso disciplinario cuando la oficina de control interno no pueda garantizar que “[...] el disciplinable sea investigado y luego

383 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 9 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-06-000-2022-00133-00, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

384 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de mayo de 2023, radicado 11001-03-06-000-2023-00079-00, C. P.: Édgar González López.

juzgado por un funcionario diferente, independiente, imparcial, autónomo y competente”.

Las anteriores precisiones fueron puestas en conocimiento de la ciudad capital en cuestión, la cual pudo dar un adecuado trámite al proceso disciplinario considerando las particularidades de la eventualidad, logrando con esto proteger la moralidad, patrimonio y confianza administrativa al realizar el procedimiento adecuado.

6.2. COMPETENCIA PARA DECIDIR SOBRE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

En el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran contemplados procedimientos que permiten garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios que prestan servicios públicos con relación al desempeño de sus labores.

De conformidad con lo sostenido por el Consejo de Estado³⁸⁵, “[e]l impedimento y la recusación han sido concebidos como instrumentos idóneos establecidos por el legislador para hacer efectiva la condición de imparcialidad del juez o del funcionario judicial en la toma de decisiones. Uno y otra son figuras legales que permiten observar la transparencia dentro del proceso judicial y que autorizan a los funcionarios judiciales a alejarse del conocimiento del mismo”.

Además, se destaca que solo se pueden alegar los impedimentos o recusaciones contemplados en la ley. Así mismo, dichas causales son el único argumento válido para “[...] declinar su competencia, cuando considere que concurren razones fundadas que comprometen seriamente la imparcialidad en el ejercicio de su función jurisdiccional, la cual se ve alterada por motivos ajenos o externos al proceso”³⁸⁶.

Dada la relevancia del procedimiento relativo a establecer medidas pertinentes para evitar la parcialidad del servidor público por motivos ajenos a los procesos de su conocimiento, resulta significativo tener claridad sobre

385 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sentencia 11001-03-25-000-2005-00012-01(IMP)IJ, C. P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

386 Corte Constitucional. Auto 592 del 1.º de septiembre de 2021, expediente T-8.188.244, M. P.: José Fernando Reyes Cuartas.

la autoridad competente que decide la procedencia del impedimento o recusación.

Al respecto, Asocapitales ha conocido de múltiples inquietudes de las capitales colombianas relativas a la forma en que se debe decidir acerca de la aceptación o rechazo de circunstancias enmarcadas como causales taxativas de impedimento, y la forma en que se debe proceder para nombrar a un encargado *ad hoc* en caso de ser procedente una causal de impedimento.

Se destaca que en una ocasión una capital solicitó apoyo con el fin de conocer la competencia para decidir sobre un impedimento presentado por un contralor regional y sobre la designación del funcionario *ad hoc* que asumiría la tarea generadora del impedimento.

Esto, considerando que, de conformidad con lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, “[I]os contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública [...]”. No obstante, dentro de las funciones normativas de dichos cuerpos colegiados no se encuentra la de decidir sobre los impedimentos y recusaciones de los contralores.

Al respecto, y con el fin de dar respuesta a la entidad territorial, se consultó lo indicado por el Consejo de Estado³⁸⁷, el cual señaló que se deben considerar las reglas que se presentan a continuación:

i) La regla general en este aspecto es que todo servidor público tenga un superior, y que este resuelva los impedimentos y recusaciones que se le presenten, con respecto a las decisiones que se deban tomar en caso de ser aceptada la recusación o el impedimento.

ii) Si el servidor público que se declara impedido o contra el cual se formula la recusación no tiene superior, pero la entidad o el organismo al cual pertenece forma parte de algún sector administrativo, la resolución del impedimento o la recusación y, de ser el caso, la designación del funcionario *ad hoc*, le corresponde efectuarla al jefe del respectivo sector, esto es, al correspondiente ministro o director de departamento administrativo.

387 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 23 de marzo de 2023, radicado 11001 03 06 000 2022 00253 00, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

iii) Si quien se declara impedido no tiene superior y la respectiva entidad tampoco forma parte de un sector administrativo, la competencia para resolver el impedimento o la recusación recae en el Procurador General de la Nación, si se trata de un servidor público del orden nacional o del Alcalde Mayor de Bogotá, o de los procuradores regionales, cuando se trate de otros servidores del nivel territorial.

iv) En todo caso, cuando el impedimento o la recusación sean aceptados, no le compete al Procurador General de la Nación ni a los procuradores regionales hacer el nombramiento del funcionario *ad hoc* que deba resolver el asunto o continuar con la actuación administrativa. Dicha atribución le corresponde a la autoridad que está encargada de su nominación.

Es así como la labor de la Sala de Consulta y Servicio Civil fue trascendental para dar respuesta al asunto en cuestión, lo que no solo ayudó a la capital del caso citado, sino que indudablemente ha permitido que las ciudades capitales puedan adelantar adecuadamente la gestión de impedimentos ante la procuraduría regional correspondiente y nombrar al respectivo funcionario *ad hoc* para la labor encomendada, mediante las buenas labores de los concejos municipales.

6.3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS SOBRE EL CONTROL FISCAL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Para las entidades territoriales los recursos del Sistema General de Participaciones constituyen una parte fundamental del presupuesto de los gobiernos locales y se destinan a financiar sectores cruciales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros³⁸⁸. Es por eso que el control fiscal es de vital importancia para garantizar una gestión transparente, eficiente y responsable de estos recursos públicos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha establecido que el control fiscal, “es una función pública que tiene por objeto la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, ejercida por la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General, que se cumple mediante el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la

388 Constitución Política de Colombia, artículo 356.

eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley (art. 267 de la C.P.)”³⁸⁹.

Así, pues, el control fiscal implica verificar que los recursos se destinen efectivamente a los fines previstos, evitando desviaciones, malversaciones o irregularidades en su uso, lo que permite asegurar que los recursos del Sistema General de Participaciones sean utilizados de acuerdo con las normas y regulaciones establecidas.

En Asocapitales son constantes las preguntas relacionadas con la gestión y vigilancia de los recursos del Sistema General de Participaciones, puesto que estos recursos constituyen uno de los principales ingresos de nuestras entidades territoriales. Por tal razón, para nuestra entidad es una prioridad brindar claridad respecto de cómo se deben gestionar su uso y control.

En varias ocasiones nos han llegado preguntas de distintas ciudades relacionadas con la competencia para ejercer el control fiscal a los recursos del Sistema General de Participaciones, solicitándonos definir si son los entes de control territoriales o los de nivel nacional los encargados de vigilarlos.

Gracias al desarrollo que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le ha dado al tema de forma reiterada, se ha logrado establecer que, aunque la competencia es concurrente, la Contraloría General de la República es prevalente para ejercer el control.

Al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil ha establecido que:

[...] en el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos, entre otros), la competencia es concurrente entre las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República, de manera que cualquiera de ellas está facultada para ejercer la función de control fiscal. Sin embargo, la competencia de la Contraloría General es prevalente.

[...]

En consecuencia, la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar procesos de control fiscal cuando se encuentren involucrados recursos del orden nacional y/o del Sistema General de Participaciones. Por lo

389 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto n.º 1522 del 4 de agosto de 2003, C. P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

tanto, es claro que cuando se están vigilando los recursos de la Nación, y estos son administrados por entidades territoriales, la vigilancia y el control lo pueden ejercer las Contralorías Territoriales, a menos que la Contraloría General de la República con base en su competencia prevalente decide asumirla³⁹⁰.

Como lo ha expresado la Sala, la vigilancia de estos recursos administrados por entidades territoriales puede ser realizada por las contralorías territoriales, de acuerdo con la concurrencia de competencias. Sin embargo, la Contraloría General de la República tiene la prevalencia para adelantar procesos de control fiscal cuando se encuentren involucrados recursos del Sistema General de Participaciones, si así lo requiere.

6.4. CONFLICTO DE COMPETENCIAS PARA LICENCIAS AMBIENTALES

Las licencias ambientales tienen especial relevancia para las entidades territoriales ya que son necesarias para el desarrollo de proyectos, obras o actividades que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, tienen la potencialidad de producir un grave deterioro a los recursos naturales renovables, o introducir modificaciones en el paisaje de las entidades territoriales.

Los proyectos para la construcción y operación de rellenos sanitarios tienen impactos ambientales considerables debido a las graves afectaciones que generan al entorno social y al paisaje del sector en donde se desarrollan. Al obtener una licencia ambiental, la entidad territorial tiene la autorización legal para llevar a cabo estas actividades, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos establecidos para proteger el medio ambiente y la salud pública³⁹¹.

Las autoridades ambientales competentes para otorgar, suspender o revocar las licencias ambientales son la ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los municipios, distritos y áreas metropolitanas, y las autoridades ambientales establecidas por la Ley 768 de 2002. El Decreto 1076 de 2015 definió sus competencias, y brindó un

390 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de diciembre de 2017, radicado 11001-03-06-000-2017-00038-00.

391 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Licencia ambiental, disponible en <https://www.car.gov.co/vercontenido/1159>.

marco normativo para la evaluación y toma de decisiones relacionadas con las licencias ambientales. Estas autoridades son responsables de asegurar una gestión ambiental adecuada y la protección de los recursos naturales en beneficio de la sociedad³⁹².

Al ser un tema transversal para el desarrollo de proyectos de vital importancia, como la construcción y operación de rellenos sanitarios, para las entidades territoriales es de especial importancia tener claridad sobre el licenciamiento ambiental. Lo anterior, considerando que su erróneo manejo puede generar un daño con graves repercusiones ambientales y sociales.

Al observar la importancia que ello suscita, en Asocapitales hemos atendido diversas consultas realizadas por nuestras asociadas sobre el licenciamiento ambiental. Una de ellas involucraba definir la competencia entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Corporación Autónoma Regional para expedir la licencia ambiental para la construcción y operación de un relleno sanitario, puesto que era necesario dar una respuesta adecuada, con un sustento conceptual y normativo sólido.

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha brindado una orientación valiosa al aclarar las competencias específicas de las autoridades ambientales en relación con los rellenos sanitarios, gracias a que ha abordado, de manera reiterada, los temas de licenciamiento ambiental, proporcionando, de este modo, una perspectiva clara y fundamentada sobre la competencia.

Al respecto la Sala de Consulta se pronunció, estableciendo que:

Los proyectos para la construcción y operación de rellenos sanitarios pueden producir deterioro grave a los recursos naturales, debido a las considerables afectaciones que llevan consigo para el entorno social y el paisaje del sector donde se ubiquen [...].

Por lo tanto, la norma establece que requerirán del procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental, con el fin de mitigar, corregir, prevenir y compensar los impactos mencionados.

Específicamente, los artículos 9 y 40 del Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto 1076 de 2015 determinan la autoridad facultada para adelantar el proceso

392 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Licenciamiento ambiental, disponible en <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/licenciamiento-ambiental/>.

de licenciamiento ambiental y dar viabilidad o no a la construcción y operación de rellenos sanitarios, así como para realizar el seguimiento y el control de lo dispuesto en estas.

De esta forma, el Decreto 1076 de 2015, determina:

“ART. 2.2.2.3.2.3. – Competencia de las corporaciones autónomas regionales. Las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, los grandes centros urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

[...]

13. La construcción y operación de rellenos sanitarios; no obstante, la operación únicamente podrá ser adelantada por las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 (subraya la Sala).

[...]

De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, las corporaciones autónomas regionales son las autoridades competentes para otorgar o negar la licencia ambiental para la construcción y operación de rellenos sanitarios que se ejecuten en el área de su jurisdicción”³⁹³.

Gracias al análisis de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se logró determinar que las Corporaciones Autónomas Regionales son las entidades responsables de tomar decisiones y ejercer control sobre el licenciamiento de rellenos sanitarios. Esta decisión permitió generar una respuesta adecuada y precisa, de acuerdo con las competencias y responsabilidades establecidas por la legislación ambiental.

393 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de septiembre de 2021, radicado 11001-03-06-000-2021-00073-00.

6.5. CONFLICTO DE COMPETENCIAS PARA DECIDIR LA SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DE LA “SOBRETASA AMBIENTAL”

El impuesto predial unificado es el tributo municipal por excelencia, toda vez que se origina en la existencia de bienes inmuebles dentro del territorio municipal, de manera que existe un vínculo absoluto entre el hecho gravado y el sujeto activo. En tal sentido, el artículo 317 de la Constitución Política prescribe que solamente los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio del cobro de la contribución de valorización por otras entidades. El mismo artículo ordena que la ley destine un porcentaje de estos tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

En desarrollo de dicha disposición, la Ley 99 de 1993 ordena a los municipios establecer, bien sea un porcentaje del impuesto predial o bien una sobretasa liquidada sobre el avalúo que sirve de base para liquidar dicho impuesto, y transferir los recursos que de allí recauden a las corporaciones ambientales.

El impuesto predial unificado es la principal fuente de recursos tributarios de la gran mayoría de municipios del país y, en consecuencia, los recursos que deben transferir los municipios a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente son de suma importancia.

La Sala de Consulta y Servicio Civil se refirió a un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) y el municipio de Honda, Secretaría de Hacienda y del Tesoro, debido a que ambas entidades se declararon sin competencia para conocer de la solicitud de prescripción de la acción de cobro de la “sobretasa ambiental”³⁹⁴.

A partir de la regulación constitucional y legal referida a las Corporaciones Autónomas Regionales, y retomando lo expresado en concepto del 10 de febrero de 2014³⁹⁵, señaló la Sala:

394 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de febrero de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00226-00.

395 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión, radicado 11001-03-06-000-2013-00529-00.

Es así como, en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales “como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial...”, su regulación y funcionamiento están reservados al legislador y en razón a su autonomía no pertenecen a ningún sector administrativo de la Rama Ejecutiva [...].

Además, la Sala reiteró³⁹⁶ que, conforme el artículo 317 constitucional, el “impuesto predial” es de exclusiva competencia de los municipios. Añadió que la ley puede destinar un porcentaje de ese impuesto para las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables. Sumado a ello, señaló que, en desarrollo del anterior precepto constitucional, para tal efecto la Ley 99 de 1993 determina dos opciones para las entidades territoriales: establecer un porcentaje del recaudo del impuesto predial, o fijar una sobretasa sobre el avalúo del inmueble que sirve de base para liquidar el citado impuesto.

En cualquiera de sus dos modalidades el porcentaje ambiental forma parte de un todo llamado impuesto predial, cuyo sujeto activo son los municipios, y que, una vez recaudado, debe ser transferido a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, por lo que constituye parte del patrimonio de las CAR, en los términos del artículo 46 de la Ley 99 de 1993.

Si bien los municipios deben recaudar y transferir dicha porción del recaudo a las citadas autoridades ambientales, ello no se puede aislar de la realidad en cuanto a que, según el citado artículo 317, la administración del impuesto predial es de competencia exclusiva de los municipios y comprende su recaudo, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y demás aspectos relacionados con su cumplimiento como un todo, lo cual incluye el porcentaje ambiental de ese tributo.

En conclusión, dado que las competencias de administración del impuesto predial están radicadas en el municipio, corresponde al alcalde municipal, como primera autoridad, o a la autoridad en la cual se haya delegado, o a la cual se haya designado, la decisión sobre la prescripción de la acción de cobro.

396 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto n.º 1455 del 4 de agosto de 2003, C. P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Esta decisión es de suma importancia para las ciudades capitales y los demás municipios y distritos, toda vez que se precisa que la decisión sobre la prescripción de la acción de cobro de dicho concepto le corresponde a la respectiva autoridad municipal.

6.6. CONFLICTO DE COMPETENCIAS PARA DECIDIR LA SOLICITUD DE APLAZAMIENTO DE ENTRADA EN VIGENCIA DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

Es de suma importancia mantener actualizada la información catastral del territorio nacional, no solamente para el recaudo tributario de los municipios, sino por la valiosa información que aporta a la planeación y gestión del desarrollo del territorio. En ese sentido, desde tiempo atrás se ha impulsado la política del catastro multipropósito, con la cual se pretende actualizar la información física, jurídica y económica de la propiedad raíz.

La realización de los procesos de formación y actualización catastral es un asunto que involucra no solamente esfuerzos financieros e institucionales desde los diferentes niveles de gobierno, sino que representa grandes desafíos para que la población se apropie de sus beneficios.

Frecuentemente los efectos fiscales que implica la actualización de la información catastral resultan en el cuestionamiento de sus resultados por la ciudadanía. También dan pie a procesos para su revisión o el aplazamiento de su entrada en vigencia.

Ante la Sala de Consulta se planteó un conflicto negativo de competencias entre diferentes entidades del orden nacional y municipal para aplazar la aplicación de la resolución de actualización catastral del municipio de Tunja y se determinó su vigencia³⁹⁷.

Previo convenio celebrado con el municipio de Tunja, el Instituto Nacional Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) actualizó la formación catastral del municipio, incluyendo la determinación de la vigencia fiscal de sus avalúos. Una vez liquidados los respectivos impuestos prediales, los contribuyentes manifestaron su inconformidad, dado que en su parecer el impuesto determinado era muy alto y “desproporcionado para la realidad” de los predios.

397 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de febrero de 2019, radicado 11001-03-06-000-2018-00226-00.

Frente a lo anterior, el alcalde municipal le solicitó al IGAC revisar los avalúos catastrales y aplazar la entrada en vigencia de la resolución mediante la cual se determinó el avalúo catastral de ese municipio. En cuanto al aplazamiento, el director territorial del IGAC manifestó que se debe seguir lo establecido en el artículo 10.º de la Ley 14 de 1983 que señala que el Gobierno Nacional es el competente para aplazar la vigencia de los catastros.

Por su parte, el Concejo Municipal de Tunja le solicitó al Gobierno nacional suspender la aplicación de la actualización del avalúo catastral del municipio de Tunja, y en respuesta la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le informó que remitiría la solicitud al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por considerar que son los “funcionarios competentes” para resolverla (fl.16).

En su decisión, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado declaró competente al Gobierno nacional, en este caso, al presidente de la República y al director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para resolver la solicitud de aplazamiento de la resolución.

En la parte considerativa la Sala se detuvo a analizar, entre otros, el avalúo catastral y su formación, las autoridades intervinientes, las funciones del IGAC, las funciones del DANE, las funciones de los concejos municipales respecto de la formación catastral y las funciones del Gobierno nacional respecto del avalúo catastral. Sin perjuicio de las recientes modificaciones normativas sobre el catastro multipropósito, resaltamos los siguientes aspectos analizados en la decisión:

– Las autoridades catastrales tienen a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles. Con el propósito de estructurar el catastro y mantenerlo actualizado y vigente, así como de realizar el avalúo catastral, se consagran tres actuaciones administrativas de naturaleza catastral: la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

– El avalúo catastral consiste en determinar el precio de los predios mediante la aplicación de investigaciones y “análisis estadístico del mercado inmobiliario”³⁹⁸. Por regla general, la entrada en vigor del respectivo avalúo

398 Decreto 3496 de 1983, artículo 7.º “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones”.

se produce al año siguiente de aquel en que se ejecutan las actuaciones tendientes a la formación o actualización catastral.

– Los avalúos catastrales pueden ser revisados mediante el mecanismo legalmente establecido dentro del proceso de conservación catastral, asunto que le corresponderá surtir al IGAC (o a la respectiva autoridad catastral).

– Respecto de la formación, modificación o actualización del avalúo catastral, la función del DANE, como cabeza del Sector Administrativo de Información Estadística, se circunscribe al diseño, planificación, dirección y ejecución de las estadísticas.

– La competencia de los concejos municipales respecto del avalúo catastral se circunscribe a proferir un acuerdo, en el cual tiene en cuenta el respectivo avalúo catastral formado o actualizado por el IGAC, para incluirlo como base gravable del impuesto predial que regirá en determinada vigencia fiscal en el municipio.

– Finalmente, la Sala señala que, conforme el marco normativo vigente (se refiere a la Ley 14 de 1983, el Decreto 3496 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 44 de 1990 y el Decreto 1170 de 2015), se le otorga al Gobierno nacional la competencia exclusiva para “aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización”, bien sea de oficio o por solicitud de los concejos municipales, sin que dicha facultad se la haya otorgado a ninguna otra entidad.

Conforme a lo anterior, la Sala declaró competente al presidente de la República y al director del DANE para resolver la solicitud de aplazamiento de la resolución expedida por el IGAC, mediante la cual se realizó la actualización catastral de los predios rurales y urbanos, y se determinó su vigencia en el municipio de Tunja.

Con esta decisión se precisaron las competencias de las diferentes autoridades y niveles de gobierno con relación al aplazamiento de la entrada en vigencia de la actualización catastral, con lo cual se espera la pronta resolución de las solicitudes que lleguen a formular los municipios al Gobierno nacional.

CONCLUSIONES

1. La función de dirimir conflictos de competencia que realiza la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es de gran importancia para las entidades territoriales y su adecuada relación y articulación con otras entidades públicas. La resolución de conflictos de competencia permite

establecer una correcta distribución de funciones, optimizar los recursos públicos, promover la eficiencia administrativa y garantizar seguridad jurídica.

2. Como se pudo evidenciar en este capítulo, las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado posibilitaron el adecuado manejo de conflictos jurídicos, frente a los cuales un inapropiado proceder habría generado graves perjuicios a la administración pública.

3. El trabajo de la Sala de Consulta y Servicio Civil posibilita el correcto manejo de conflictos jurídicos y previene el daño antijurídico, lo cual se ve relegado en una gestión más eficiente de las políticas implementadas por los gobiernos locales, a la vez que ayuda a evitar reprocesos y a optimizar los recursos de las entidades públicas.

BIBLIOGRAFÍA

I. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DISCIPLINARIOS CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Decisión 11001-03-06-000-2022-00260-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00254-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00248-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00237-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00249-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00239-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00233-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00212-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00227-00, 22 de noviembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00133-00, 9 de noviembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00206-00, 28 de septiembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00178-00, 28 de septiembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00115-00, 28 de septiembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00132-00, 21 de septiembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00119-00, 21 de septiembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00118-00, 14 de septiembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00102-00, 6 de septiembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00131-00, 31 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00122-00, 31 de agosto de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00120-00, 31 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00063-00, 31 de agosto de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00121-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00105-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00104-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00073-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00040-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00110-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00106-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00103-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00100-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00015-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00041-00, 6 de julio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00033-00, 6 de julio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00079-00, 30 de junio de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00069-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00022-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00014-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00004-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00026-00, 2 de junio de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00186-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00164-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00031-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00002-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00016-00, 16 de marzo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00001-00, 9 de marzo de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00178-00, 23 de febrero de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00172-00, 9 de febrero de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00151-00, 9 de febrero de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00133-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00130-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00129-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00128-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00125-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00123-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00121-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00120-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00117-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00116-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00114-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00113-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00112-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00109-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00108-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00152-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00149-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00132-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00126-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00122-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00119-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00110-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00107-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00096-00, 6 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00094-00, 6 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00104-00, 28 de septiembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00081-00, 21 de septiembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00074-00, 7 de septiembre de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00058-00, 5 de agosto de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2020-00255-00, 27 de julio de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00025-00, 22 de junio de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00024-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00016-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00017-00, 12 de mayo de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00021-00, 20 de abril de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00253-00, 19 de abril de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00014-00, 19 de abril de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00243-00, 17 de febrero de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00235-00, 9 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00193-00, 17 de noviembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00048-00, 3 de agosto de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00137-00, 27 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00041-00, 26 de mayo de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00026-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00195-00, 18 de diciembre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00159-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00144-00, 3 de diciembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00082-00, 5 de noviembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00109-00, 13 de agosto de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00081-00, 6 de agosto de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00063-00, 18 de junio de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00060-00, 18 de junio de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00008-00, 13 de mayo de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00244-00, 23 de enero de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00174-00, 21 de diciembre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00192-00, 27 de noviembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00020-00, 24 de octubre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00019-00, 31 de julio de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00200-00, 16 de mayo de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00161-00, 6 de marzo de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00175-00, 20 de febrero de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00189-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00067-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00009-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00064-00, 18 de julio de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00054-00, 18 de julio de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00055-00, 11 de julio de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00035-00, 11 de julio de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00218-00, 22 de marzo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00191-00, 22 de marzo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00010-00, 28 de febrero de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00083-00, 20 de febrero de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00161-00, 9 de diciembre de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00140-00, 9 de diciembre de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00085-00, 19 de agosto de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00011-00, 8 de junio de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00190-00, 29 de marzo de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00183-00, 9 de febrero de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00171-00, 9 de febrero de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00191-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00103-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00227-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00130-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00104-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00119-00, 10 de septiembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00092-00, 10 de septiembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00091-00, 10 de septiembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00065-00, 10 de agosto de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00217-00, 6 de agosto de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00263-00, 2 de junio de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00020-00, 5 de mayo de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00012-00, 5 de mayo de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00252-00, 9 de abril de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00179-00, 11 de marzo de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00162-00, 16 de diciembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00075-00, 4 de diciembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00178-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00068-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00131-00, 20 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00111-00, 29 de octubre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00030-00, 29 de octubre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00158-00, 9 de octubre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00121-00, 2 de octubre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00118-00, 2 de octubre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00168-00, 18 de septiembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00167-00, 18 de septiembre de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00163-00, 4 de septiembre de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00006-00, 25 de agosto de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00063-00, 15 de mayo de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00394-00, 12 de septiembre de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-000207-00, 13 de agosto de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00219-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00216-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00213-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00209-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00206-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00205-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00202-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00200-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00197-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00195-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00193-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00182-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00181-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00177-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00167-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00165-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00161-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00160-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00155-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00150-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00146-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00137-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00135-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00133-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00126-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00122-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00121-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00120-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00111-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00108-00, 13 de diciembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2012-00210-00, 12 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00187-00, 12 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00179-00, 12 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00138-00, 12 de diciembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00159-00, 29 de noviembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00119-00, 29 de noviembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00115-00, 29 de noviembre de 2012, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2011-00071-00, 5 de diciembre de 2011, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2006-00059-00, 22 de junio de 2006, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

2. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Decisión 11001-03-06-000-2022-00098-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00180-00, 29 de noviembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión. 11001-03-06-000-2022-00219-00, 22 de noviembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00218-00, 22 de noviembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00215-00, 9 de noviembre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00214-00, 9 de noviembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00220-00, 26 de octubre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00127-00, 18 de octubre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00097-00, 18 de octubre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00113-00, 5 de octubre de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00124-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00008-00, 24 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00071-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00092-00, 13 de julio de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00084-00, 6 de julio de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00176-00, 25 de mayo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00039-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00184-00, 26 de abril de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00180-00, 31 de marzo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00157-00, 31 de marzo de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00005-00, 31 de marzo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00158-00, 9 de marzo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00177-00, 9 de febrero de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00183-00, 23 de febrero de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00168-00, 23 de febrero de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00159-00, 15 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00093-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00144-00, 6 de diciembre de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00143-00, 1.º de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00220-00, 23 de noviembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00190-00, 26 de octubre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00102-00, 12 de octubre de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00064-00, 31 de agosto de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00045-00, 24 de agosto de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00041-00, 24 de agosto de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00067-00, 17 de agosto de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00066-00, 13 de agosto de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00037-00, 27 de julio de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00040-00, 7 de julio de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00044-00, 29 de junio de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00039-00, 9 de junio de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00029-00, 25 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00040-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00020-00, 6 de abril de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00222-00, 9 de marzo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00244-00, 17 de febrero de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00224-00, 14 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00184-00, 14 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00227-00, 15 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00197-00, 12 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00219-00, 9 de diciembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00192-00, 9 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00008-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00191-00, 17 de noviembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00185-00, 17 de noviembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00183-00, 17 de noviembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00162-00, 3 de noviembre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00198-00, 21 de octubre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00130-00, 15 de septiembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00137-00, 27 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00121-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00018-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00035-00, 19 de mayo de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00211-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00033-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00213-00, 21 de abril de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00210-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

- Decisión 11001-03-06-000-2020-00003-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00017-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00016-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00015-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00014-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00013-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00012-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00011-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00010-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00009-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2020-00007-00, 10 de marzo de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00200-00, 25 de febrero de 2020, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00187-00, 18 de febrero de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00196-00, 4 de febrero de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00147-00, 16 de diciembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00061-00, 16 de diciembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00171-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00154-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00112-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00168-00, 9 de diciembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00189-00, 6 de diciembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00155-00, 26 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00149-00, 26 de noviembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00029-00, 13 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00023-00, 13 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00152-00, 5 de noviembre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00083-00, 1.º de octubre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00123-00, 16 de septiembre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00059-00, 12 de septiembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00086-00, 27 de agosto de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00041-00, 27 de agosto de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00054-00, 30 de julio de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00252-00, 21 de mayo de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00224-00, 21 de mayo de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00028-00, 21 de mayo de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00218-00, 13 de mayo de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00180-00, 13 de mayo de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00032-00, 13 de mayo de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00221-00, 30 de abril de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00230-00, 9 de abril de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00027-00, 1.º de abril de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00246-00, 5 de marzo de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00210-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00209-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00208-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00200-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00199-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00198-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00196-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00195-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00177-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00148-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00149-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00110-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00182-00, 14 de noviembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00122-00, 14 de noviembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00121-00, 14 de noviembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00132-00, 30 de octubre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00127-00, 17 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00062-00, 5 de septiembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00190-00, 5 de septiembre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00102-00, 8 de agosto de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00021-00, 8 de agosto de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00007-00, 24 de julio de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00064-00, 6 de junio de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00032-00, 6 de junio de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00031-00, 29 de mayo de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00178-00, 23 de mayo de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00050-00, 23 de mayo de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00022-00, 17 de abril de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00005-00, 6 de marzo de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00170-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00154-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00152-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00150-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00142-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00133-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00118-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00115-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00106-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00153-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00124-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00119-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00116-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00108-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00105-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00095-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00109-00, 17 de octubre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00083-00, 17 de octubre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00076-00, 17 de octubre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

- Decisión 11001-03-06-000-2017-00131-00, 6 de octubre de 2017, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00073-00, 3 de octubre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00090-00, 29 de agosto de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00080-00, 24 de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00072-00, 24 de agosto de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00070-00, 24 de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00074-00, 15 de agosto de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00107-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00034-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00017-00, 11 de julio de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00026-00, 20 de junio de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00018-00, 13 de junio de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00019-00, 22 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2017-00016-00, 22 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2016-00150-00, 17 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00162-00, 20 de febrero de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00139-00, 13 de febrero de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00224-00, 15 de diciembre de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00168-00, 15 de diciembre de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00122-00, 15 de diciembre de 2016, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00121-00, 6 de diciembre de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00115-00, 9 de noviembre de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00082-00, 10 de octubre de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00073-00, 28 de septiembre de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00058-00, 28 de septiembre de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00206-00, 18 de julio de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00079-00, 11 de julio de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00048-00, 8 de junio de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00042-00, 18 de mayo de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00035-00, 21 de abril de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00195-00, 17 de marzo de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00106-00, 22 de febrero de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00227-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00037-00, 2 de junio de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00252-00, 9 de abril de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00017-00, 9 de abril de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00253-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00229-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00155-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00154-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00109-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00105-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00101-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00086-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00085-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00083-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00082-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00081-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00080-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00079-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00536-00, 2 de octubre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00077-00, 21 de agosto de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00152-00, 6 de agosto de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00116-00, 6 de agosto de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00115-00, 30 de julio de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00095-00, 30 de julio de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00127-00, 10 de julio de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00094-00, 18 de junio de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00519-00, 20 de febrero de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00058-01, 20 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
EN ASUNTOS DE FAMILIA
CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA
Y SERVICIO CIVIL

Decisión 11001-03-06-000-2022-00269-00, 13 de diciembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00234-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00221-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00222-00, 22 de noviembre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00207-00, 5 de octubre de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00176-00, 21 de septiembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00112-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00108-00, 3 de agosto de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00083-00, 6 de julio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00074-00, 30 de junio de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00064-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00023-00, 14 de junio de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00029-00, 11 de mayo de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00038-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00174-00, 2 de marzo de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00170-00, 23 de febrero de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00156-00, 23 de febrero de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00169-00, 19 de enero de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00161-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00105-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00140-00, 1.º de diciembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00099-00, 2 de noviembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00097-00, 2 de noviembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00098-00, 27 de octubre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00100-00, 12 de octubre de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00095-00, 28 de septiembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00077-00, 7 de septiembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00078-00, 24 de agosto de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00069-00, 18 de agosto de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00062-00, 18 de agosto de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00048-00, 5 de agosto de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00026-00, 5 de agosto de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00054-00, 13 de julio de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00041-00, 7 de julio de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00042-00, 29 de junio de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00051-00, 9 de junio de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00007-00, 9 de junio de 2021, C. P.: Jorge Murgueitio Cabrera (E).

Decisión 11001-03-06-000-2021-00006-00, 9 de junio de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00010-00, 25 de mayo de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00009-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00008-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00005-00, 20 de mayo de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00028-00, 20 de abril de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00002-00, 20 de abril de 2021, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00256-00, 9 de marzo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00004-00, 9 de marzo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00003-00, 9 de marzo de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00236-00, 3 de febrero de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00246-00, 15 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00245-00, 15 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00230-00, 15 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00238-00, 14 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00225-00, 14 de diciembre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00199-00, 14 de diciembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00201-00, 9 de noviembre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00187-00, 9 de noviembre de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00180-00, 3 de noviembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00178-00, 3 de noviembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00147-00, 3 de noviembre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00161-00, 26 de octubre de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00164-00, 15 de septiembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00150-00, 8 de septiembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00148-00, 8 de septiembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00133-00, 8 de septiembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00146-00, 19 de agosto de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00153-00, 11 de agosto de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00123-00, 11 de agosto de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00157-00, 3 de agosto de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00125-00, 3 de agosto de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00152-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00134-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00124-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00117-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00116-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00114-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00113-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00045-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00042-00, 17 de julio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00020-00, 18 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00032-00, 27 de mayo de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00024-00, 27 de mayo de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00215-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00047-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00030-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00027-00, 28 de abril de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00217-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00025-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00023-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00022-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00021-00, 3 de abril de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00192-00, 24 de febrero de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00205-00 (Aclaración), 10 de febrero de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00193-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00191-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00141-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00038-00, 3 de diciembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00139-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00134-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00132-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00130-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00103-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00101-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00076-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00071-00, 12 de noviembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00104-00, 29 de octubre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00118-00, 27 de agosto de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00080-00, 27 de agosto de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00073-00, 13 de agosto de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00102-00, 6 de agosto de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00044-00, 28 de mayo de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00035-00, 21 de mayo de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00205-00, 30 de abril de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00016-00, 27 de marzo de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00088-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00008-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00-086-00, 22 de noviembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00157-00, 24 de octubre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00081-00, 25 de septiembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00090-00, 17 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00085-00, 17 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00086-00, 22 de agosto de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00084-00, 22 de agosto de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00083-00, 22 de agosto de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00166-00, 6 de marzo de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00177-00, 6 de febrero de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00167-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00157-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00030-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00122-00, 27 de noviembre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00002-00, 3 de octubre de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00111-00, 6 de septiembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00112-00, 29 de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00088-00, 29 de agosto de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00022-00, 24 de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00166-00, 15 de agosto de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00089-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00087-00, 1.º de agosto de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00021-00, 13 de junio de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00020-00, 22 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00259-00, 13 de marzo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00151-00, 9 de noviembre de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00006-00, 10 de octubre de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00078-00, 11 de julio de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar (E).

Decisión 11001-03-06-000-2016-00038-00, 11 de julio de 2016, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00005-00, 11 de julio de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00173-00, 4 de febrero de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00203-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00199-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00192-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00185-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00180-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00172-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00140-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00076-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00064-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00139-00, 19 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00107-00, 10 de agosto de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00057-00, 10 de agosto de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2015-00007-00, 13 de mayo de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00023-00, 5 de mayo de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00281-00, 16 de abril de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00010-00, 25 de marzo de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00004-00, 26 de febrero de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00283-00, 11 de febrero de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00282-00, 11 de febrero de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2014-00173-00, 29 de octubre de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00126-00, 13 de agosto de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00070-00, 5 de junio de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00046-00, 1.º de abril de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00004-00, 20 de febrero de 2014, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00538-00, 12 de diciembre de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00513-00, 12 de diciembre de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00508-00, 12 de diciembre de 2013, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00441-00, 30 de octubre de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00403-00, 30 de octubre de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00199-00, 25 de abril de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00195-00, 18 de abril de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00131-00, 29 de noviembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00046-00, 31 de octubre de 2012, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00062-00, 23 de agosto de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00038-00, 7 de junio de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

4. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Decisión 11001-03-06-000-2022-00034-00, 7 de diciembre de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00163-00, 5 de julio de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00028-00, 11 de mayo de 2022, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00034-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2022-00019-00, 4 de mayo de 2022, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00171-00, 9 de marzo de 2022, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00200-00, 30 de noviembre de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00082-00, 13 de diciembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00144-00, 28 de septiembre de 2021, C. P.: Ana María Charry Gaitán.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00143-00, 4 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00139-00, 4 de mayo de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00226-00, 20 de abril de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00131-00, 16 de marzo de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00142-00, 17 de febrero de 2021, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00141-00, 27 de enero de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00140-00, 27 de enero de 2021, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00145-00, 22 de julio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00068-00, 27 de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00084-00, 14 de julio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00079-00, 14 de julio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00067-00, 14 de julio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00052-00, 14 de julio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00089-00, 6 de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00109-00, 1.º de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00065-00, 1.º de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00061-00, 1.º de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00057-00, 1.º de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00049-00, 1.º de julio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00085-00, 24 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00077-00, 24 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00207-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00108-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00104-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00101-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00094-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00082-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00080-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00072-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00070-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00066-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00062-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00058-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00054-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00053-00, 17 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00107-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00103-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00100-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00097-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00095-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00092-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00091-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00088-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00075-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00071-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00064-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00059-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00056-00, 9 de junio de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00106-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00105-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00102-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00099-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00098-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00096-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00093-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00090-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00087-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00086-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00083-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00081-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00078-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00076-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00074-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00073-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00069-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00063-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00060-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00055-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00051-00, 2 de junio de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00188-00, 17 de febrero de 2020, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00143-00, 20 de noviembre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00128-00, 29 de octubre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00098-00, 29 de octubre de 2019, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00092-00, 29 de octubre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00098-00, 5 de septiembre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00127-00, 20 de marzo de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00144-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00049-00, 11 de julio de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00041-00, 11 de julio de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00221-00, 27 de noviembre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00542-00, 18 de junio de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00192-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00191-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00190-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00189-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00188-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00187-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00186-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00185-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00184-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00183-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00182-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00181-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00180-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00179-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00178-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00177-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00176-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00175-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00174-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00173-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00172-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00171-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00170-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00169-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00168-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00167-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00166-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00165-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00164-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00163-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00162-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00161-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00158-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00157-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00156-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00155-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00154-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00153-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00152-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00151-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00150-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00149-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00148-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00147-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00146-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00145-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00144-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00143-0, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00142-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00138-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00137-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00136-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00135-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00134-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00133-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00132-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00131-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00130-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00129-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00128-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00127-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00126-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00125-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00124-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00123-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00122-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00121-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00120-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00119-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00118-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00117-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00116-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00115-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00114-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00113-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00112-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00111-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00110-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00109-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00108-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00107-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00106-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00105-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00104-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00103-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00102-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00101-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00100-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00099-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00098-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00097-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00096-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00095-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00094-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00093-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00092-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00091-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00090-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00088-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00087-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00083-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00082-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00081-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00080-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00079-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00078-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00077-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00076-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00075-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00074-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00073-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00072-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00071-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00070-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00069-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00068-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00067-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00066-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00065-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00064-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00063-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00062-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00061-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00060-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00059-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00058-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00057-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00056-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00055-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00054-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00053-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00052-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00050-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00049-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00048-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00047-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00046-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00045-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00042-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00041-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00040-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00039-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00038-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00037-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00036-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00035-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00034-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00033-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00032-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00031-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00030-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00029-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00028-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00027-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00026-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00025-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00024-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00023-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00022-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00021-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00020-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00019-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00018-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00017-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00016-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00015-00, 13 de junio de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00014-00, 13 de junio de 2013, C. P.: William Zambrano Cetina.

5. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
EN ASUNTOS RESIDUALES
CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA
Y SERVICIO CIVIL

Decisión 11001-03-06-000-2022-00183-00, 5 de octubre de 2022, C. P.: María del Pilar Bahamón Falla.

Decisión 11001-03-06-000-2021-00073-00, 21 de septiembre de 2021, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00179-00, 15 de diciembre de 2020, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2020-00034-00, 14 de abril de 2020, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00173-00, 13 de diciembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00212-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

- Decisión 11001-03-06-000-2019-00031-00, 12 de diciembre de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00072-00, 3 de diciembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00117-00, 26 de noviembre de 2019, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00137-00, 29 de octubre de 2019, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00064-00, 1.º de octubre de 2019, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00002-00, 16 de septiembre de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00006-00, 1.º de abril de 2019, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00003-00, 1.º de abril de 2019, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00247-00, 19 de febrero de 2019, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2019-00005-00, 19 de febrero de 2019, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00135-00, 19 de diciembre de 2018, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00216-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00215-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00214-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2018-00190-00, 11 de diciembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00152-00, 27 de noviembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00166-00, 14 de noviembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00146-00, 16 de octubre de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00145-00, 16 de octubre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00165-00, 25 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00144-00, 25 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00100-00, 5 de septiembre de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00079-00, 5 de septiembre de 2018, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00134-00, 22 de agosto de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00109-00, 3 de julio de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00108-00, 3 de julio de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00054-00, 3 de julio de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2018-00049-00, 3 de julio de 2018, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2019-00004-00, 19 de febrero de 2018, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00038-00, 12 de diciembre de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00039-00, 22 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2017-00040-00, 17 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00253-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00252-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00251-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00250-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00249-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00248-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00247-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00246-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00245-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00244-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00243-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00242-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00241-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00240-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00239-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00238-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00237-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00236-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00235-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00234-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00207-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00206-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00205-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00204-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00203-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00202-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00201-00, 9 de mayo de 2017, C. P.: Édgar González López.

Decisión 11001-03-06-000-2016-00111-00, 13 de marzo de 2017, C. P.: Óscar Darío Amaya Navas.

- Decisión 11001-03-06-000-2016-00143-00, 29 de noviembre de 2016, C. P.: Édgar González López.
- Decisión 11001-03-06-000-2016-00013-00, 21 de abril de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00210-00, 8 de abril de 2016, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar (E).
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00209-00, 7 de marzo de 2016, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00178-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00158-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00114-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00113-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00085-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00083-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00082-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.
- Decisión 11001-03-06-000-2015-00081-00, 7 de diciembre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2014-00279-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.
- Decisión 11001-03-06-000-2014-00278-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: William Zambrano Cetina.
- Decisión 11001-03-06-000-2014-00277-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2015-00053-00, 22 de octubre de 2015, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00170-00, 11 de noviembre de 2014, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2014-00145-00, 29 de octubre de 2014, C. P.: Álvaro Namén Vargas (E).

Decisión 11001-03-06-000-2013-00381-00, 10 de febrero de 2014, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00493-00, 20 de noviembre de 2013, C. P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00492-00, 20 de noviembre de 2013, C. P.: Álvaro Namén Vargas.

Decisión 11001-03-06-000-2013-00494-00, 30 de octubre de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00217-00, 3 de abril de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00082-00, 27 de febrero de 2013, C. P.: Augusto Hernández Becerra.

Decisión 11001-03-06-000-2012-00129-00, 12 de noviembre de 2012, C. P.: Augusto Hernández Becerra (E).



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en octubre de 2023

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos
Bogotá - Colombia

Post tenebras spero lucem

Una de las funciones que ejerce la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y que ha cobrado especial relevancia en los últimos años, consiste en “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”.

Su impacto es de tal magnitud que al resolver esa clase de conflictos se garantizan los derechos fundamentales de las personas al debido proceso y a la defensa, dado que se define la autoridad que debe conocer una determinada actuación administrativa.

Con el análisis de alrededor de 950 decisiones que contiene esta publicación se busca difundir los criterios adoptados por la Sala al definir las competencias relacionadas con los conflictos en temas disciplinarios, laborales y de seguridad social, de familia, de inspección, vigilancia y control, y residuales, lo cual constituye un insumo importante para los funcionarios públicos, los abogados y los estudiantes de derecho, entre otros.