

ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS MINISTROS DEL DESPACHO

JAIME ANDRÉS BASTIDAS ROSERO

ALVARO GIOVANNY GARCIA MOYA

JUAN CARLOS LUCERO ROJAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

SAN JUAN DE PASTO

2011

ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS MINISTROS DEL DESPACHO

JAIME ANDRÉS BASTIDAS ROSERO

ALVARO GIOVANNY GARCIA MOYA

JUAN CARLOS LUCERO ROJAS

Doctor Libardo Orlando Riascos Gómez

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

SAN JUAN DE PASTO

2011

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	4
1. RESOLUCIONES.....	5
1.1. RESOLUCIÓN 4621 DE 2008: POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	5
1.2. RESOLUCIÓN 1792 DE 2010: POR EL MINISTERIO DE DEFENSA.....	11
1.3. RESOLUCIÓN 2620 DE 2009: POR EL MINISTERIO DE INTRIOR Y JUSTICIA....	18
1.4. RESOLUCIÓN 2079 DE 2009: POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	27
2. CIRCULAR.....	34
2.1. CIRCULAR 0009 DE 2011: POR EL MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	34
3. CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	45

## INTRODUCCIÓN

Dentro de la organización administrativa de Colombia se consideran a los actos administrativos como decisiones que crean modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares o generales, que pueden ser emitidos por cualquiera de las tres ramas del orden público, por organismos de control, como son el fiscal, disciplinario y electoral, e incluso por particulares que se encuentren ejerciendo alguna función de la administración pública.

Así las cosas, se debe recordar que los actos administrativos son “*la expresión de la voluntad de la administración, la cual, produce efectos jurídicos*”; que en particular cuando son expedidos por en la rama ejecutiva se encuentran en cabeza del Presidente de la República, pero en un segundo lugar siguen los Ministros del Despacho, quienes emiten estos actos con el fin de crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas dentro del ámbito de aplicación de cada Ministerio. Igualmente, estos actos son normas jurídicas de obligatorio cumplimiento en el ámbito de competencia donde se aplique, que para el particular es el ámbito nacional.

Con ello, se hace de suma importancia el análisis pormenorizado de algunos actos administrativos emitidos por los Ministros del Despacho, con el fin de conocer a ciencia cierta cómo se desarrolla en la práctica la expedición de estos actos, que sin duda revisten gran trascendencia para la administración estatal, y por supuesto los administrados.

## **1. RESOLUCIONES**

### **1.1. RESOLUCIÓN 4621 DE 2008: POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

#### **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

#### **RESOLUCIÓN 4621**

(Septiembre 4 de 2008)

Por la cual se reglamenta la actividad de actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular

EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES en uso de sus facultades legales y en desarrollo del artículo 33 del Decreto – Ley 274 de febrero 22 de 2000

#### **CONSIDERANDO**

Que el artículo 33 del Decreto – Ley 274 de 2000 señala que los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular que se encuentren en la categoría de Embajador, deben realizar una actividad de realización de Embajadores.

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1. ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN.** Los embajadores inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular deberán realizar la actividad de que trata el Decreto – Ley 274 de 2000, cuando cumplan el tiempo sugerido por el artículo 33, bajo el procedimiento y metodología que fija la presente resolución.

**ARTÍCULO 2. PARTICIPANTES.** La Dirección de Talento Humano suministrará a la Dirección de la Academia Diplomática, durante los dos primeros meses de cada año, los nombres de los embajadores que conforme a lo establecido en el artículo 33 del Decreto – Ley 274 de 2000 deben participar en las actividades de actualización.

#### **ARTÍCULO 3. ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN**

- I. Cada Embajador escoge un tema basado en su experiencia o de su interés profesional para ser expuesto.
- II. Con base en el tema escogido, se hace una exposición en la modalidad de conferencia o taller, en presencia de un jurado calificador determinado por el

Consejo Académico, de los cuales uno (1) debe ser un académico o experto en el tema en cuestión. La nota final será el promedio de la evaluación de cada uno de los jurados. Los jurados podrán formular las preguntas que consideren necesarias al Embajador que realiza la actualización.

III. De la exposición deberá dejarse una memoria escrita de máximo 20 páginas, que deberá ser recibida en la Academia Diplomática con una antelación de 15 días hábiles previos a la realización de la presentación

IV. El trabajo escrito y su exposición se clasifican conjuntamente sobre un máximo de cien (100) puntos, siendo el puntaje aprobatorio, sesenta (60) puntos.

V. La nota final obtenida se comunicará por escrito al Embajador, a través de la Dirección de la Academia Diplomática.

**PARÁGRAFO.** La asistencia a los talleres y conferencias serán abiertos al público en general.

**ARTÍCULO 4. PROCEDIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN.** Las actividades de actualización se realizarán bajo la modalidad de conferencia o taller.

La conferencia es una disertación en público sobre un tema dentro del cual se encuentra el jurado calificador, y en la cual se le pueden realizar preguntas por parte de los asistentes y del jurado calificador.

El taller es una modalidad en la cual el expositor, interactúa con el jurado calificador y los asistentes para efectos de llegar a los puntos determinantes de la exposición

**ARTÍCULO 5. PRÁCTICA SUPLETORIA DE LA ACTIVIDAD DE ACTUALIZACIÓN.** Cuando el embajador que deba participar en la actividad de actualización, por circunstancias de fuerza mayor o de especial naturaleza relacionadas con las necesidades propias del servicio exterior calificadas previamente como tales por el Consejo Académico, no pueda participar de la misma, suplirá dicho requerimiento en el tiempo que para el efecto le señale el Consejo Académico.

**PARÁGRAFO.** El embajador que se encuentra en una de las situaciones antes mencionadas deberá sustentar ante el Consejo Académico, de manera suficiente, clara y precisa, la imposibilidad de participar en la actividad, presentando las pruebas que acrediten la circunstancia de fuerza mayor o de especial naturaleza a que se refiere este artículo.

**ARTÍCULO 6. COMISIÓN.** La administración concederá comisión para situaciones especiales, hasta por el término de 10 días, a los embajadores que deban realizar las Actividades de Actualización, conforme a lo estipulado en los Artículos 46 y 53 literal f., del Decreto-Ley 274 de 2000.

**ARTÍCULO 7.** La presente Resolución deroga las Resoluciones 3349 de 29 de julio de 2002 y la 2738 de 29 de julio de 2003.

**ARTÍCULO 8.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C.,

  
**JAIMÉ BERMÚDEZ MERIZALDE**  
**MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES**

### **CLASE DE ACTO ADMINISTRATIVO**

Para el presente caso el acto administrativo “Resolución 4621 de 2008”, “Por la cual se reglamenta la actividad de actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular”, se entiende según la siguiente clasificación<sup>1</sup>:

- *Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición*, es un acto de poder o autoridad, ya que el ministerio actúa con poder de mando, siendo que ordena la reglamentación de la actividad de actualización.
- *Desde el punto de vista de la vinculación del servicio público*, es un acto de servicio público, ya que se relaciona directamente con la actividad pública como es el caso de la actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular.
- *Desde el punto de vista del contenido*, es un acto administrativo general o creador de situaciones jurídicas de generales, al referirse a un conjunto de personas, como son los embajadores, pero de manera indeterminada, ya que si una persona está dentro del grupo de los embajadores, en un tiempo podría dejarlo de estar y llegar

---

<sup>1</sup> RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis S.A. Octava edición, Bogotá, 1995.

una persona nueva, al primero dejaría de afectarlo la resolución y al segundo empezaría a hacerlo, como se desarrollará más adelante.

- *Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia*, es un acto reglado, al ser en cumplimiento estricto de un mandato superior como es el Decreto – Ley 274 de 2000 en su artículo 33, que no le otorga la facultad de tomar decisiones opcionales.
- *Desde el punto de vista de procedimiento*, es un acto simple, ya que requiere una sola actuación jurídica para su expedición, como es la simple expedición de la resolución.
- *Desde el punto de vista del ámbito de aplicación*, es un acto nacional, al ser expedido por una autoridad del nivel nacional como es el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Jaime Bermúdez Marizalde.
- *Desde el punto de vista de su relación con la decisión*, es un acto definitivo o principal, ya que según el Consejo de Estado estos actos tienen “*contenida la expresión de voluntad de la administración bien sea para reconocer la existencia de un derecho o ya para modificarlo o extinguirlo*”<sup>2</sup>, y la resolución en estudio decide directamente sobre la reglamentación de la actualización de embajadores de Carrera Diplomática y Consular, determinando qué es una actividad de actualización, cuales son estas actividades, otras actividades supletorias, comisiones, entre otras.
- *Desde el punto de vista de la jerarquía*, es un acto administrativo, ya que se encuentra en un grado jerárquico inferior a la ley, y por el contrario es producto de un Decreto con fuerza de Ley.

#### FORMA EXTERNA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La forma externa, en el presente acto administrativo, es una Resolución de ámbito nacional, que reglamenta la actividad de actualización en la Carrera Diplomática y Consular de las personas que ostentan la calidad de Embajador, siendo una resolución de carácter objetivo o general, para que los embajadores cada cuatro años realicen actividades reforzando el nivel académico y profesional que ya poseen.

#### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejera Ponente: María Nohemi Hernández Pinzón.

## ELEMENTOS SUBJETIVOS

### Sujeto Producto del Acto:

La presente Resolución 4621 es emitida por una entidad perteneciente a la rama ejecutiva del poder público como es el Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezada en el año de su expedición por el entonces Ministro Jaime Bermúdez Marizalde, quien tiene competencia para emitir estos actos administrativos, facultado en el artículo 33 del Decreto – Ley 274 de 2000, que le delega la responsabilidad de reglamentar el tema tratado en la Resolución 4621 de 2008.

### Sujetos Destinatarios del Acto:

El acto administrativo en estudio tiene sujetos destinatarios indeterminados, a razón de que aunque se hace referencia a un grupo en específico como son los embajadores inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, no se individualiza cuales son los sujetos afectados directamente por la Resolución, al contrario el lenguaje en el acto es impersonal. Se debe tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional que afirma que un acto administrativo sea singular o individual *“tiene por destinatarios específicos a una o varias personas, identificadas nominativamente -esto es, por sus nombres o apellidos-”*<sup>3</sup>, y se observa que en el acto administrativo no se individualiza nominativamente a los afectados por el, en la misma sentencia la Corte afirma que por el contrario siendo un acto general afecta a toda persona indistintamente que se encuentre dentro de los supuestos descritos en el mismo.

## ELEMENTOS OBJETIVOS

### Contenido del Acto:

El contenido del presente acto reglamenta actividad de actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular, que es lícito por haber sido expedido por la autoridad competente a quien el Decreto – Ley 274 de 2000 ordena en su artículo 33, la mencionada reglamentación, en donde se establece que *“[l]os funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular que se encuentren en la categoría de Embajador, deberán realizar cada cuatro años una actividad de actualización para Embajadores de acuerdo con lo que se determine mediante Resolución Ministerial [...]”*; sobre lo razonado que fue el acto, se observa que las Consideraciones solo están integradas por un párrafo de tres renglones que justifica de manera escueta y superficial lo resuelto en la

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-710 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto

Resolución, pero no se puede afirmar que el acto es ilícito por este motivo si se tiene en cuenta que en las actividades fundamentalmente reguladas, con en el presente caso, los actos que se emiten deben tener sustentación sin embargo esta pueda ser sumaria<sup>4</sup>.

Así mismo, la Resolución 4621 es acorde con el ordenamiento jurídico vigente ya que cumple todos los requisitos y características que las normas jurídicas exigen, además de tener, por supuesto, la presunción de legalidad que aplica a todo acto administrativo, como nos lo dice el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo con el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, salvo que se encuentre en alguna de las causales de pérdida de la fuerza ejecutoria conforme al artículo 66 ibídem, lo que no ocurre en la resolución en estudio.

Presupuesto de Hecho o de Derecho:

Las circunstancias que dieron razón a la Resolución 4621 de 2008, son la solicitud de una norma superior, como en este caso es el Decreto – ley 274 de 2000, en el que se pregona que a través de una resolución ministerial, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se reglamente la actividad de actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular.

Causa:

El derecho positivo colombiano obliga por regla general a la motivación del acto, sea este reglado o discrecional, en el primer caso como la Resolución 4621, se puede indicar de manera sumaria las relaciones y justificaciones entre las normas que rigen el acto y las razones fácticas que llevan a su expedición<sup>5</sup>, siendo para el presente caso la función que le delega al ministerio el artículo 33 del Decreto – Ley 274 de 2000, como también, aunque necesidad de reglamentar tan importante actividad el materia diplomática, de donde se desprende las relaciones a nivel internacional del país.

Fin:

Se trata simplemente para que se cree la reglamentación adecuada y efectiva de la actividad de actualización de los embajadores que se encuentren dentro de la Carrera Diplomática y Consular, y que esta actividad no se convierta en letra muerta dentro de nuestro ordenamiento.

---

<sup>4</sup> YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez C. Ltda. Quinta edición, Bogotá, 1995.

<sup>5</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo: Acto Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición, Bogotá. 2004.

## ELEMENTOS FORMALES INTERNOS DEL ACTO

La declaración: Previo trámite o proceso administrativo o no:

Siendo la declaración la manifestación de voluntad que hace necesario para que aparezcan unas determinadas etapas que lleven a la producción efectiva del acto administrativo, determinando el llamado “procedimiento administrativo creador del acto”<sup>6</sup>.

En el caso en estudio se aborda un acto administrativo definitivo, que siendo reglado no requiere un trámite o proceso administrativo para su expedición, sino que el empleado público que lo emite, como es el Ministro de Relaciones Exteriores, lo hace reglamentando de cierta manera discrecional la actividad de actualización de los embajadores de Carrera Diplomática y Consular, sin necesidad de que este acto se vea sometido a un procedimiento de aprobación.

Notificación, Publicación o Comunicación:

La Resolución 4621 de 2008, tiene la formula final “COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”, lo que sin duda es un error cuanto el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo afirma que los actos generales “*no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados*”, esto no significa que el acto administrativo no exista como tal, sino que trae la consecuencia de no producir efectos jurídicos, o sea carece de fuerza vinculante hasta se realice la debida publicación<sup>7</sup>. Así las cosas, la formula final adecuada para la presente resolución es “PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.

Esto a pesar de que el artículo 8 de la resolución diga que el acto administrativo empieza a regir desde la fecha de su expedición.

## SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

En primer lugar cabe resaltar que la ortografía y gramática de la Resolución se encuentran de manera apropiada, con un lenguaje claro y expreso que no da lugar a tergiversar la norma. Pero no cabe dudas que una de las grandes críticas posibles sea el considerando escueto y parco, que si bien puede ser valido legalmente, dista mucho de ser el necesario para la reglamentación de tan importante actividad de la que depende mucho la actividad diplomática del país en el exterior, como es realizar actividades

---

<sup>6</sup> RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. *El Acto y el Procedimiento Administrativo en el Derecho Colombiano*. Impresos La Castellana. Primera Edición, Pasto, 2001.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-957 de 1999. Magistrado Ponente: Ramón Laborde Rubio.

tendientes a la actualización y fortalecimiento de conocimiento de los embajadores que se encuentren dentro de la Carrera Diplomática y Consular.

Del mismo modo cabe resaltar la carencia de eficacia jurídica que tiene el presente acto administrativo al ser de carácter general, pero que no se ordenó su publicación como exige el Código Contencioso Administrativo.

Finalmente, a raíz de las observaciones realizadas, sería indicado de estas entidades como los ministerios, que tocan temas de mucha importancia para el país tengan más cuidado en realizar sus actuaciones administrativas y que no caiga en errores como el presente, y que sus actos no puedan realizarse efectivamente.

## 1.2. RESOLUCIÓN 1792 DE 2010: POR EL MINISTERIO DE DEFENSA

### **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

#### **RESOLUCION N° 1792 DE**

**5 MARZO DE 2010**

Por la cual se crea el comité de ciencia y tecnología del sector defensa

#### **EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 208 de la Constitución política, 60 y 61 de la ley 489 de 1998 y 2 del decreto 3123 de 2007.

#### **CONSIDERANDO:**

Que la ley 1286 de 23 de enero de 2009 “por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, Tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”, tiene como fin procurar un modelo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, para darle valor agregado a los productos y servicios de nuestra economía y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional.

Que el numeral 3, del artículo 2, de la ley 1286 del 2009, establece como parte de sus objetivos:”Incorporar ciencia y tecnología, como ejes transversales de la política económica y social del país.”

Que de conformidad con lo preceptuado el artículo 16 de la ley 1286 del 2009, el Sistema Nacional de Ciencia y tecnología, al que se refiere al decreto 585 de 1991, se denomina

Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI- con el fin de integrar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación bajo un marco donde empresas, Estado y Academia interactúen en función de los fines de la citada ley.

Que en aplicación de la ley 1286 de 2009, el Ministerio de Defensa Nacional, Comprometido con la Ciencia, la Tecnología y la innovación, con Directiva Ministerial N°. 05 De 2009, “políticas para el fomento, Desarrollo e integración del sistema de ciencia y tecnología e innovación del sector de defensa”, fijo como política de constitución del sistema de Ciencia, Tecnología del sector de defensa de Colombia, -SICITED-, que busca fomentar a través de la coordinación, y la participación de los diferentes actores, la implementación, el desarrollo e integración del sistema de Ciencia, tecnología e innovación del sector defensa- SICITED.

Que de conformidad con la directiva Ministerial 05 del 2009 “políticas para el fomento, Desarrollo e integración del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector defensa” se encuentra como línea de acción adoptar las medidas administrativas necesarias para la creación del Comité de Ciencia y Tecnología del sector defensa.

#### **RESUELVE:**

**ARTUCLO 1°-** crear el “comité de ciencia, tecnología del sector defensa”, con el fin de fortalecer la institucionalización de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación del Ministerio de Defensa Nacional, como ente asesor en la construcción, control, seguimiento y evaluación de los procesos de investigación del sistema de ciencia, Tecnología e innovación del sector defensa-SICITED.

#### **El Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa estará conformado:**

1. El ministro de Defensa Nacional o su Delegado, quien lo presidirá.
2. El Director de Ciencia y Tecnología del Comando General, o quien haga sus veces.
3. El director de Investigación, Desarrollo e investigación del ejército Nacional, o quien haga sus veces.
4. El director de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Naval de la armada Nacional, o quien haga sus veces
5. El director de Ciencia y Tecnología de la Fuerza Aérea Colombiana, o quien haga sus veces.
6. El vicerrector de Investigaciones de la Policía Nacional, o quien haga sus veces.

7. El director de Gestión de Información y tecnología de la unidad gestión general, o su delegado, quien actuara como secretario técnico del Comité.

**PARAGRAFO 1.** El presente Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, tendrá como invitados permanentes a:

1. Un representante del Viceministro del Grupo Social y Empresaria del Sector Defensa,
2. Un representante de la INDUSTRIA MILITAR.
3. Un representante de la CORPORACION DE CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL, MARITIMA Y FLUVIAL
4. Un representante de la CORPORACION DE LA INDUSTRIA AERONAUTICA COLOMBIANA S.A.
5. Un representante de la AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES.
6. Un representante del HOSPITAL MILITAR.
7. Un representante de la DIRECCION GENERAL MARITIMA.

**PARAGRAFO 2.** Los invitados asistirán al Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa y contarán con voz pero sin voto. Además de los anteriores podrán asistir como invitados, funcionarios, particulares o representantes de otras entidades, cuando a juicio del Comité se considere pertinente, previa convocatoria por parte del Secretario Técnico del mismo.

**ARTÍCULO 2°.- SESIONES Y VOTACION.** El Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, se reunirá al menos una (1) vez trimestralmente en forma ordinaria, o de manera extraordinaria, cada vez que sea convocado por su Presidente, a través del Secretario Técnico. El Comité sesionara con la mitad más uno de sus miembros y adoptara las decisiones por mayoría simple de sus participantes.

**ARTICULO 3°- CONVOCATORIA.** El procedimiento para convocar al Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, será el siguiente:

El Presidente del Comité solicitará al Secretario Técnico, que convoque a los miembros y a los invitados a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité.

**ARTÍCULO 4°.- DECISIONES.** Las decisiones del Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa se harán constar en actas aprobadas y firmadas por los miembros del mismo.

**ARTICULO 5°.- FUNCIONES DEL COMITE.** El Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional en relación con las políticas y acciones para la construcción, fomento, desarrollo e integración del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Defensa.
2. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional en la armonización de las políticas y actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación con las necesidades y oportunidades del Sector Defensa.
3. Asesorar al Ministerio de Defensa en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad del SICITED.
4. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional en la toma de decisiones encaminadas a construir, fortalecer y gestionar, efectiva y oportunamente las actividades y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el Sector Defensa.

**ARTICULO 6°.** **FUNCIONES DEL SECRETARIO TECNICO DEL COMITE.** El Secretario Técnico del Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar las actas de las reuniones ordinarias, extraordinarias y no presenciales del Comité.
2. Someter a consideración del Comité las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias.
3. Verificar el quórum deliberatorio y decisorio del Comité.
4. Monitorear el cumplimiento de las decisiones adoptadas per el Comité.
5. Convocar, por instrucción del Presidente del Comité de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, a sus miembros e invitados, a las sesiones ordinarias y extraordinarias.
6. Elaborar los informes que le sean solicitados, relacionados con la gestión desarrollada por el Comité.

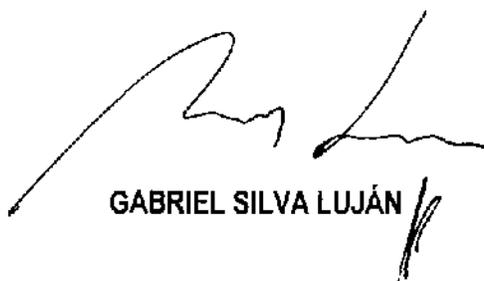
7. Las demás que de acuerdo con su naturaleza le sean asignadas.

**ARTICULO 7°.-VIGENCIA.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá, D. C., 05 de marzo de 2010

**EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**



**GABRIEL SILVA LUJÁN**

#### CLASE DE ACTO ADMINISTRATIVO

Para el presente caso el acto administrativo “1792 DE5 MARZO DE 2010”, “Por la cual se crea el comité de ciencia y tecnología del sector defensa se puede analizar según la siguiente clasificación:

- Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición: este tipo de acto administrativo “Resolución” se puede establecer como un acto de poder o autoridad<sup>8</sup> en la medida en que el ministro de defensa es quien determina y establece quienes formaran parte del comité de ciencia, tecnología del sector defensa, además de establecer el manual de funciones de los mismos, según lo establecido en el artículo 208 de la constitución.
- Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público: es un acto de servicio público, no tanto porque este acto sea emitida por una autoridad de esta

---

<sup>8</sup> Los actos de poder o autoridad: “son aquellos mediante los cuales la administración actúa con poder de mando, es decir, por medio de órdenes, prohibiciones o sancione, etc.”. RODRIGUEZ, Librado. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO, Editorial Temis S.A. Octava edición, Bogotá, 1995. Pág.205

denominación, sino porque también es un acto administrativo encargado de reglamentar elementos relacionados con el interés público<sup>9</sup>.

- Desde el punto de vista del contenido: es un acto creador de situaciones jurídicas generales, objetivas o reglamentarias, ya que se refiere a personas indeterminadas, en la medida en que si bien es cierto que se procura establecer un comité de ciencia y tecnología del sector defensa, y se determina quienes podrán conformarlos, no se hace una designación de dichos cargos, determinadas por nombre de los funcionarios, si no que se hace una determinación y clasificación según el cargo que desempeñen, por ejemplo: podrá formar parte del comité de ciencia y tecnología del sector defensa :El ministro de Defensa Nacional o su Delegado, quien lo presidirá; El Director de Ciencia y Tecnología del Comando General, o quien haga sus veces entre otros.
- Desde el punto de vista de las voluntades: es un acto unilateral, ya que como lo dice Libardo Rodríguez es un acto que producto de la voluntad exclusiva de la administración, es decir; que se expide sin el consentimiento de los particulares.
- Desde el punto de vista de mayor o menor amplitud de competencia: teniendo en cuenta que es el poder o la facultad que tienen las autoridades para tomar decisiones, puede catalogarse este acto de cómo discrecional, ya que no se encuentra una ley que regule la creación del comité de ciencia y tecnología de defensa, pero si esta a la voluntad del ministro instaurarlo para continuar con los desarrollos en ciencia y tecnología, establecidos por el departamento de ciencia y tecnología.
- Desde el punto de vista del procedimiento: es un acto administrativo simple, ya que no requiere más de una actuación para la constitución del comité de ciencia y tecnología del sector defensa.
- Desde el punto de vista del ámbito de aplicación: según la doctrina puede establecerse que este acto corresponde a un acto de carácter nacional, en la medida en que es expedido por un órgano de la misma índole, pero vale la pena hacer la reflexión de que en varios casos; este facto no es determinante para saber si es de carácter nacional, debido a que su aplicación puede ser de carácter regional o local.

---

<sup>9</sup> Así lo ha determinado la jurisprudencia con su famoso Fallo Blanco del tribunal de conflictos, de 1873, y el fallo Terrier del consejo de estado emitido en 1903

- Desde el punto de vista de su relación con la aplicación: este acto administrativo es un acto definitivo, debido a que contiene la decisión final<sup>10</sup>.
- Desde el punto de vista de la jerarquía: es un acto administrativo, debido a que se encuentra en un grado jerárquico inferior a la ley.

#### CLASIFICACION DEL ACTO:

Según la teoría orgánica este acto es de carácter unilateral, debido a que lo emite el ministerio de defensa, para que sea cumplida.

Desde el punto de vista de la Teoría Material o de Contenido es de carácter objetivo en la medida en que no está dirigido a una sola persona o un particular, sino a toda la nación.<sup>11</sup>

#### ELEMENTOS

##### ELEMENTO SUBJETIVO:

Desde el punto de vista del sujeto productor:

Se puede observar que el ministro de defensa en el ejercicio de sus funciones, que para el presente caso es el señor Gabriel Silva Luján, quien en disposición de la ley 489 de 1998 en sus artículos 60 y 61 les denomina como representantes del ministerio y les da autoridad para gobernar y dirigir lo correspondiente a la estructura, y funciones del personal del ministerio correspondiente, junto con lo establecido por el artículo 208 de la constitución política.

Desde el punto de vista de a quién va dirigido el acto:

Vale la pena resaltar que este acto administrativo se caracteriza porque no posee una persona o unas personas discriminadas según sus nombre y apellidos en las cuales recaiga lo establecido en dicho acto, por esta razón se puede decir que el acto está dirigido a personas indeterminadas, ya que si bien se sabe quiénes conformarían el comité de ciencia y tecnología, estos empleos se realizaran a partir de las personas que asuman los cargos, que se encuentran inmersos en el comité, para la argumentación de la presente teoría vale la pena resaltar lo establecido por la Corte Constitucional que afirma que un acto administrativo sea singular o individual “*tiene por destinatarios*

---

<sup>10</sup> Inciso final del artículo 50 CCA “ los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”

<sup>11</sup> **León Duguit.** “los actos son funciones administrativas que **se califican según su naturaleza jurídica interna, según el contenido del acto**, en cuanto sea general o particular. Se analiza previamente las situaciones jurídicas que dan origen a los actos si son generales o particulares”.

*específicos a una o varias personas, identificadas nominativamente -esto es, por sus nombres o apellidos-<sup>12</sup>, elemento que no existe para el presente caso.*

#### ELEMENTOS OBJETIVOS:

Según el Contenido del acto:

en la presente resolución 1792 DE 5 MARZO DE 2010 se reglamenta la constitución y la inserción del ministerio de defensa al sistema y desarrollo de la ciencia la tecnología e innovación de defensa, con la finalidad de fortalecer la institucionalización de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación del Ministerio de Defensa Nacional, como ente asesor en la construcción, control, seguimiento y evaluación de los procesos de investigación del sistema de ciencia, Tecnología e innovación del sector defensa-SICITED.

De esta estructura, y observando no solo las finalidades del presente acto si no también el sustento jurídico y constitucional del mismo se puede observar que cumple con los requisitos de licitud, legalidad, razonabilidad, alcance presupuestos de hecho y la teleología del acto, correspondiente a mejorar una situación económica, en donde la ciencia y la tecnología junto con la innovación se relacionen con el estado, la academia y las empresas.

Presupuestos de hecho o de derecho:

La razón por la cual se concibe el presente acto es por la constitución del departamento administrativo de ciencia y tecnología, en la cual se busca propender por un fortalecimiento en el sistema de ciencia y tecnología nacional, acompañada por el estado, la academia y las empresas.

Causa:

La razón por la que se determina establecer la presente resolución es la ley 1286 del 2009, la cual pretende fortalecer el sistema de ciencia y tecnología e innovación, para cuyo fin el ministerio de defensa mediante Directiva Ministerial 05 De 2009, adelanta “políticas para el fomento, Desarrollo e integración del sistema de ciencia y tecnología e innovación del sector de defensa”, fijo como política de constitución del sistema de Ciencia, Tecnología del sector de defensa de Colombia, -SICITED-, que busca fomentar a través de la coordinación, y la participación de los diferentes actores, la implementación,

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-710 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

el desarrollo e integración del sistema de Ciencia, tecnología e innovación del sector defensa- SICITED.

Fin

De lo que se trata la siguiente resolución es de determinar un equipo pertinente que fomente y aporte al trabajo adelantado por el departamento administrativo de ciencia, tecnología e innovación, creada mediante ley 1286 de 23 de enero de 2009 “por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, Tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”, y de esta manera fomentar nuevos espacios económicos, industria, etc.

#### ELEMENTOS FORMALES INTERNOS DEL ACTO

Teniendo en cuenta la definición de acto administrativo relativo a una declaración de la voluntad en este caso de manera escrita , también se puede establecer como un acto administrativo definitivo, en donde el ministro de defensa es quien se encargara de establecer cómo estará conformado el comité, y cual serán las funciones de aquellos que lo constituyen y de aquellos que son invitados a conformarlo, este acto es de ejecución y cumplimiento, según su libre albedrio, sin necesidad de una acto de aprobación del mencionado acto.

Publíquese, comuníquese y cúmplase:

Esta fórmula permite determinar que según el contenido de la resolución se puede establecer que la decisión va dirigida tanto a personas particulares como también a personas en general, denotando de esta manera la definición del acto como un acto mixto, en la medida en que va dirigido a ciertas personas determinadas, pero también con fuerza para regir en aquellas personas aún indeterminadas, sin embargo como se tiene entendido en este aspecto no hay nombres, ni tampoco ningún tipo de nominación específica que determine por lo tanto, se puede establecer que al momento de expedir el acto, se cometió un error al establecer la palabra comuníquese, debido a que el acto toma fuerza desde el momento de la publicación, y por lo tanto solo bastaría con el hecho de publicar, para informar a los funcionarios que deben cumplir con ciertas actividades correspondientes al sistema de ciencia y tecnología del sector defensa, además que se presume que todo lo publicado es conocido.

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES:

Dentro de este acto administrativo se puede observar la integración de ciertas personas que son denominadas como “invitados” los cuales a pesar de participar dentro del comité de ciencia y tecnología del sector defensa, no cumplen una función de fondo o fundamental, debido a que si bien pueden entrar a las sesiones programadas no tienen voz ni voto dentro de las decisiones, por esta razón, estas personas no cumplen una función relevante dentro de estos procesos, por otra parte si bien es cierto que dentro de las pretensiones del sistema de ciencia y tecnología del departamento administrativo de ciencia y tecnología se encuentra el trabajo integrado del Estado, la academia y las empresas, para fomentar la evolución económica, industrial, científica y de mas índoles, dentro de este grupo no hay representación académica.

### 1.3. RESOLUCIÓN 2620 DE 2009: POR EL MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA

#### MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

#### **RESOLUCIÓN NÚMERO 2620 de 20 de Septiembre**

Por la cual se adopta el Sistema Electrónico para ejercer Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas —SECIV- y se dictan medidas sobre el Sistema de Información de la Conciliación

#### **EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 208 de la Constitución Política y 15 y 18 de la Ley 640 de 2001, y

#### **CONSIDERANDO :**

Que de acuerdo a lo señalado en el artículo 208 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Que según lo estableció el artículo 18 de la Ley 640 de 2001, el Ministerio del Interior y de Justicia tiene funciones de control, inspección y vigilancia sobre los centros de conciliación y/o arbitraje, por lo cual se expidió el Decreto 3626 de 2007 que reglamentó la materia.

Que de conformidad con lo previsto en el Decreto 4530 del 28 de noviembre de 2008, le corresponde a la Dirección de Acceso a la Justicia cumplir con las funciones asignadas por la ley en materia de regulación, inspección, control y vigilancia de los operadores y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Que según lo establecido en el artículo 9° del Decreto 3756 de 2007, el Ministerio del Interior y de Justicia ejerce el control, inspección y vigilancia de las entidades avaladas para impartir cursos de formación en conciliación, por lo cual expidió la Resolución 2987 de 2007 que reglamentó la materia.

Que en cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley al Ministerio del Interior y de Justicia, se diseñó y desarrolló el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas.

Que igualmente, en los términos del artículo 15 de la Ley 640 de 2001, los servidores públicos habilitados para conciliar deberán remitir al Ministerio del Interior y de Justicia, en los meses de enero y julio, una relación del número de solicitudes radicadas, de las materias objeto de las controversias, del número de acuerdos conciliatorios y del número de audiencias realizadas en cada período.

Que con el fin de formalizar y hacer exigible la utilización del Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas para formar conciliadores, se hace necesario adoptar el mencionado Sistema, a través de acto administrativo, como una plataforma tecnológica, en la que el Ministerio se apoya para desarrollar dicha labor.

#### **RESUELVE:**

**Artículo Primero.-** Adóptase el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas —SECIV-

**Artículo Segundo.-** Los Centros de Conciliación y/o Arbitraje y las entidades avaladas implementarán el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia del Ministerio del Interior y de Justicia a partir del 1 de septiembre de 2009.

**Artículo Tercero.-** Los Centros que tengan autorizado el ejercicio de la función de arbitraje, deberán implementar el módulo de arbitraje del Sistema de Información de la Conciliación, a partir del 1 de septiembre de 2009.

**Artículo Cuarto.-** A partir del 1° de septiembre de 2009, los Centros de Conciliación, y/o Arbitraje y las entidades avaladas para impartir cursos de formación en conciliación, remitirán a la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, toda la información que establezcan las normas jurídicas o que requiera la entidad, a través del Sistema a que se refiere el artículo primero de la presente resolución.

**Artículo Quinto.-** Los servidores públicos habilitados por ley para conciliar reportarán a la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, la información de que trata el artículo 15 de la Ley 640 de 2001, a través de su registro en el Sistema de Información de la Conciliación.

**Artículo Sexto.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

### **PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los 20 días de Septiembre de 2009



**FABIO VALENCIA COSSIO**

#### **CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:**

- *Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición:* Este tipo de actos administrativo es un acto de poder o de autoridad, caracterizado por que el ministro del interior y de justicia, que para el presente caso es el Dr. Fabio Valencia Cossio, es quien ordena establecer o Adopta el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas —SECIV-
- *Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público:* este acto administrativo hace parte del denominado servicio público en la medida en que es un servidor público quien emite dicho acto administrativo, y aunado a esto también lo hace para preservar o velar por el interés general o interés público, en la medida en que se trata de vigilar y controlar el sistema de arbitraje y conciliación de las entidades que prestan este servicio a nivel nacional, según lo estipulado en el artículo 208 de la constitución política, esta característica es tomada a partir del concepto clásico que define que el acto administrativo relacionado con el servicio

público es “[f]oda actividad de una persona u organismo público, tendiente a satisfacer una necesidad de interés general”<sup>13</sup>

- *Desde el punto de vista del contenido:* es un acto administrativo que crea condiciones jurídicas generales u objetivas, en la medida en que no se especifica nominativamente a una serie de personas, si no a unas personas indeterminadas<sup>14</sup> ya que el ministro del presente acto administrativo impone es el acto administrativo a aquellos centros de conciliación que estén funcionando y cumplan con sus actividades, pero no las determina según nombres, apellidos etc.
- *Desde el punto de vista de las actividades que intervienen en su elaboración:* es un acto unilateral, ya que es el ministro quien expide y establece cuales son los requisitos para poder hacer uso de este acto, es una sol persona quien decide y ejecuta el acto, *sin contar con el consentimiento de particulares.*
- *Desde el punto de vista de mayor o menor amplitud de competencia:* es la facultad que tienen las autoridades para expedir el acto administrativo, el cual es un poder reglado según lo establecido por el artículo 18 de la Ley 640 de 2001, ya que esto no le otorga la facultad decisiones opcionales, en cuanto a vigilancia y control se trata, de aquí que el ministro si opte por utilizar los mecanismos electrónicos para llevar a cabo dicho ordenamiento y decisión.
- *Desde el punto de vista de procedimiento:* es te acto administrativo es de acto simple ya que solo se requiere una sola actuación jurídica para la expedición, es el ministro quien establece las acciones y los procedimientos para llevar a cabo la finalidad de la ley.
- *Desde el punto de vista del ámbito de aplicación:* teniendo en cuenta la naturaleza de quien expide el acto, y los lugares de aplicación se pude decir que es de ámbito nacional, teniendo en cuenta que no siempre este punto de vista se debe remitir solo al sujeto que emite el acto, sino también al territorio de aplicación, para lo cual el ministerio está facultado para seguir, controlar y vigilar todos los centro de conciliación que existen en el territorio nacional.

---

<sup>13</sup> RODRIGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*, Editorial Temis S.A. Octava edición, Bogotá, 1995.Pág.206

<sup>14</sup> La determinación o indeterminación de las personas no se refiere propiamente al numero de ellas, sino al hecho de que estén o no individualizadas[...] Ibid. Idem

- *Desde el punto de vista de su relación con la decisión:* es un acto definitivo, ya que con la decisión del ministro del interior y de justicia culmina el proceso del acto, según lo establecido por el artículo 50 del código contencioso administrativo, ya que decide directa o indirectamente el fondo del asunto
- *Desde el punto de vista de la jerarquía:* este acto administrativo hace referencia a un acto de carácter administrativo, ya que en cuanto a la jerarquización es de menor agrado que la ley, ya que es expedido con fundamento en una ley, que busca tener un organismo que vigile, controle e inspeccionar el acceso a la justicia.

#### ELEMENTOS SUBJETIVOS:

##### Sujeto Productor del Acto:

Para el presente caso el sujeto productor es la cabeza que representa al ministerio del interior y de justicia, que para el presente caso es el Dr. Fabio Valencia Cossio, quien según lo establecido en el artículo 208 de la constitución, se les considera como los jefes de la administración en su respectiva dependencia, de aquí que puede administrar y formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, la cual para el presente caso establece formular mecanismos para preservar, el control, vigilancia e inspección de las actividades atinentes al acceso a la justicia realizada mediante los centros de conciliación y arbitraje.

##### Sujetos Destinatarios del Acto:

Las personas a las que va dirigido el acto administrativo, son aquellos que componen o constituyen los centros de conciliación y arbitraje, los cuales se encuentran tanto en la universidades, las cámaras de comercio, y otras, para lo cual tienen que cumplir ciertos requisitos previamente establecidos.

#### ELEMENTOS OBJETIVOS:

##### El contenido:

Lo que se establece con el siguiente acto hace referencia a Adoptar el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas —SECIV, lo cual si se ajusta al ordenamiento y cumple con los requisitos de legalidad, razonabilidad, posibilidad.

##### Presupuestos de hecho o de derecho:

Aquellas situaciones exteriores que justifican la expedición del acto se ven reflejadas. Que en cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley al Ministerio del Interior y de Justicia, para cumplir los mecanismos de inspección, regulación, vigilancia y control, de los centros de conciliación y arbitraje (acceso a la justicia) el ministerio diseñó y desarrolló el Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas, para que de esta manera se puedan satisfacer las peticiones realizadas por lo establecido en el artículo 9° del Decreto 3756 de 2007, que especifica que el Ministerio del Interior y de Justicia ejerce el control, inspección y vigilancia de las entidades avaladas para impartir cursos de formación en conciliación, por lo cual expidió la Resolución 2987 de 2007 que reglamentó la materia.

Causa:

Esta se ve fundamentada en que el Ministerio del Interior y de Justicia tiene bajo su deber la formulación de política pública sobre el tema de arbitraje, para lo cual se diseñó y desarrolló un módulo especializado sobre el particular en el Sistema de Información de la Conciliación, y de esta manera, en desarrollo de las funciones asignadas al Ministerio del Interior y de Justicia, se diseñó, desarrolló e implementó el Sistema de Información de la Conciliación, cuyo objetivo es consolidar las cifras necesarias para evaluar y hacer seguimiento a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, es decir para mejorar la calidad del servicio prestado,

Fin:

El presente acto administrativo se realiza con la finalidad de formalizar y hacer exigible la utilización del Sistema Electrónico para ejercer el Control, Inspección y Vigilancia de Centros de Conciliación y/o Arbitraje y de entidades avaladas para formar conciliadores, determinando el proceso de exigibilidad a través de este medio, el cual es el más idóneo y eficiente para lograr establecer la vigilancia y control a nivel nacional.

ELEMENTOS FORMALES:

Declaración de la voluntad: como se ha mencionado el acto administrativo es una declaración de la voluntad tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir el acto jurídico busca "*producir efectos jurídicos*" lo cual para el presente caso se ve relegado en la forma de presentación escrita, que por otro lado contrario que la expedición verbal se presume que se realiza para los actos objetivos o generales.

Notificación:

El presente acto dentro de su formula final, se encuentran las frases, publíquese , comuníquese y cúmplase, determinando de esta manera en primera instancia que se trata de un acto administrativo de carácter general, debido a que la publicación presume un conocimiento de todas las personas, y va dirigido a todas las personas en general, por otra parte la frase comuníquese, nos da referencia de que el acto es de carácter mixto, es decir que está dirigido en primera instancia a una personas en particular, y que también posteriormente se va a dirigir a otras personas en general, sin embargo el presente acto administrativo no tienen nada con respecto a los particulares, porque si bien se determina el grupo de personas al que va dirigido (centros de conciliación, y personas que faciliten al acceso a la justicia mediante los centros de arbitramento) no se determina específicamente o nominativamente quienes son los receptores del presente acto, por lo tanto se caería en un gran error si se trata de hacer una clasificación del acto administrativo a partir de la formula final del mismo, ya que un acto objetivo, que merece ser publicado, no puede ser subjetivo sin cumplir con las formalidades que establece la doctrina, o la jurisprudencia.

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES:

La sugerencia sería necesario establecer en primera instancia, antes que el manejo de este sistema, el acceso o posibilidades que cuentan los centros de conciliación a estos sistemas de información y comunicación, teniendo en cuenta que muchas veces no todos los centros de conciliación y arbitraje, o acceso a la justicia no tienen acceso o posibilidad de contar con estos elementos, sería mejor antes que imponer, o dinamizar el ordenamiento jurídico, investigar que entidades cuentan con la capacidad de adquisición de estos elementos, e incluso determinar si el personal está capacitado para manejar estos mecanismos.

1.4. RESOLUCIÓN 2079 DE 2009: POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO  
TERRITORIAL**

**Resolución 2079  
(27 de Octubre 2009)**

**“Por medio del cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional  
Natural Yaigojé-Apaporis”**

## **EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los artículos 334 del Decreto-Ley 2811 de 1974, el artículo 5 numeral 18º de la Ley 98 de 1993, en consonancia con el artículo 6 numeral 11º del Decreto Ley 216 de 2003 y

### **CONSIDERANDO**

Que de conformidad con los artículos 7 y 8 de la Constitución Política el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultura de la nación colombiana y las riquezas culturales y naturales de esta.

(...)

Que el artículo 327 del Decreto ley 2811 de 1974 – Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente-, define el Sistema de Parques Nacionales Naturales como el “conjunto de aéreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran”.

(...)

Que el convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT-, adoptado mediante la Ley 21 de 1991, hace parte del ordenamiento jurídico colombiano, en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de 1991, insta a los gobiernos a que desarrollen medidas que protejan los derechos de comunidades indígenas y tribales

(...)

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacional Naturales formulo la Política de Participación Social en la Conservación mediante el cual identificó y concertó los siguientes objetivos generales de conservación del país, a los cuales se apunta con distintas estrategias entre ellas, la declaratoria de aéreas protegidas: 1) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; 2) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; 3)Garantizar la permanencia del medio natural, como fundamento de la integridad y pervivencia de la culturas tradicionales del país.

Que el entonces Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –INCORA- mediante Resolución 035 de 1988 y 006 de 1998 constituyo y amplio, respectivamente el

Resguardo Indígena Yaigojé-Apaporis, localizado en jurisdicción de los corregimiento departamentales de Minti-Paraná , La Victoria y la Pedrera y el municipio de Taraira, departamento de Amazonas y Vaupés.

(...)

Que los Pueblos Indígenas del Resguardo Yaigojé-Apaporis, han establecido mecanismos para articular sus calendarios, conocimientos y practicas ancestrales y sus valores espirituales, con los conocimientos y prácticas que se derivan de su relación con la vida occidental y con el Estado, generando propuestas de Plan de Vida, ordenamiento territorial y creando la Asociación de Capitanes Indígenas de Yaigojé-Apaporis –ACIYA-.

(...)

Que la decisión de las autoridades tradicionales y políticas del Resguardo Yaigojé-Apaporis de invitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la conformación del área protegida, se sustenta claramente en su voluntad de hacer posible la armonización de los intereses públicos de conservación cultural y ambiental, dada la clara interdependencia entre sus practicas y valores culturales y espirituales y el estado de conservación ambiental de su territorio.

(...)

Que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales en desarrollo de este proceso, elaboró el documento denominado “Propuesta de Declaratoria Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis”...

(...)

Que el estado a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reconoció la importancia de proteger este territorio en sus dos dimensiones –cultural y biológico, dad la relación reciproca e indisoluble que une ambos propósitos y la forma como estos se funden en la concepción de territorio de estos grupos étnicos, lo que implica el compromiso de la autoridad ambiental por el respeto de los usos tradicionales y rituales del territorio.

Que el artículo 6º del convenio 169 de 1989 de la OIT, establece el compromiso de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

(...)

Que la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, a través de la Comisión Permanente de Parques Naturales, conceptuó favorablemente, según comunicación numero 310/09 del 22 de octubre de 2009, dirigida a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales Naturales.

(...)

Que con fundamento en lo expuesto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, agotó las formalidades señaladas en la ley para declarar, delimitar un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Que en consideración de lo expuesto resuelve

### **RESUELVE**

**ARTICULO PRIMERO** Declarar, reservar, delimitar y alinderar un área de un millón cincuenta y seis mil veinte tres hectáreas (1'056.023 Ha) como Parque Nacional “Yaigojé-Apaporis”, localizado en los departamentos del Vaupés y del Amazonas, incluida la cuenca del Rio Apaporis, distribuidas en los corregimientos departamentales de Miriti-Paraná, la Victoria (Pacoa) y la Pedrera en el departamento del Amazonas y el municipio de Taraira en el departamento del Vaupés

### **PARAGRAFO (...)**

**ARTICULO SEGUNDO** El Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis queda comprendido dentro de los límites relacionados a continuación, siguiendo las manecillas del reloj, así:

(...)

**ARTICULO TERCERO** Los objetivos de conservación del PNN “Yaigojé-Apaporis” son los siguientes:

1. Proteger los valores materiales e inmateriales de los pueblos indígenas (...) como núcleo central del “Complejo Cultural del Vaupés”
2. Contribuir a la conectividad de los ecosistemas de las cuencas del rio Caquetá y del rio Negro...

3. Fortalecer el “Sistema de Sitios Sagrados” y rituales asociados sobre los cuales se soporta el manejo y uso del territorio representado en el área protegida que hacen los grupos indígenas del “Complejo Cultural Vaupés”.

**PARAGRAFO. (...)**

**ARTICULO CUARTO.** La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, (...) mediante la construcción e implementación de un conjunto de reglas y procedimientos que permitan la planeación del manejo, la implementación y seguimiento de las acciones coordinadas entre las autoridades publicas presentes en el área, ....

**PARAGRAFO. (...)**

**ARTICULO QUINTO.** El presente acto administrativo garantiza la propiedad colectiva del resguardo, sin perjuicio del cumplimiento de la función ecológica, inherente al ejercicio de la misma y la limitación en el uso que se impone en este acto administrativo.

**ARTICULO SEXTO.** El Parque Nacional Natural “Yaigojé-Apaporis”, se regulara y administrara conforme a las disposiciones contenidas en el Libro 2º Titulo II Capitulo V Sección I del Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto Reglamentario 622 de 1977 o la disposición que lo derogue, modifique o sustituye, el Convenio 169 de 1989 y la Ley 21 de 1991.

**ARTICULO SEPTIMO.** (...), dentro del Parque Nacional Natural quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación, educación, recreación, cultura, recuperación y control, en especial las contempladas en el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto reglamentario 622 de 1977 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**ARTICULO OCTAVO.** De conformidad con lo consagrado en el articulo 63 de la Constitución Política de Colombia, el área objeto de declaratoria es inalienable, imprescriptible e inembargable

**ARTICULO NOVENO.** La presente resolución deberá fijarse en los despacho de las gobernaciones del Vaupés y Amazonas y en la alcaldía municipal de Taraira; en la forma prevista por el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, e inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, para que surta sus efectos legales de conformidad con los dispuesto en el Decreto 1250 de 1970

**ARTICULO DECIMO.** Comunicar la presente resolución a Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE  
27 OCT 2009  
CARLOS COSTA POSADA  
Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

#### CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo objeto de estudio es la Resolución 2079 de 2009 “Por medio del cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Yaigójé-Apaporis” del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se entiende según la siguiente clasificación:

- **POR EL CONTENIDO**, es un **ACTO DE CONTENIDO OBJETIVO, GENERAL O ABSTRACTO** porque sus destinatarios no son realmente conocidos y aunque se particulariza a una población (la del resguardo Yaigójé-Apaporis) como integrantes y administradores de las tierras que se van a constituir como Parque Nacional Natural dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales, es un Acto Administrativo dirigido a modificar la situación jurídica de un territorio nacional que se va a constituir en parque nacional, por eso su eficacia jurídica dependerá que todos los ciudadanos conozcan de su existencia y su aplicación.
- **POR EL PROCEDIMIENTO**, aquí podemos decir que es un **ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO** porque pone fin a un proceso de la Administración Pública y produce de lleno una decisión de fondo, luego de agotadas unas etapas de elaboración (detalladas en los considerandos del Acto Administrativo), sobre una situación jurídica, esto quiere decir que contra este Acto Administrativo caben todas las acciones contenciosas administrativas
- **POR EL PODER TERRITORIAL**, es un **ACTO ADMINISTRATIVO DEL ORDEN NACIONAL**, porque la autoridad que lo emite es el Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial que es una autoridad del orden nacional perteneciente a la rama ejecutiva del poder publico

- **POR EL PODER**, es un **ACTO ADMINISTRATIVO DE PODER** en el que la autoridad que lo expide, ósea el ministro de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, lo hace en pleno uso de sus facultades constitucionales y legales.
- **POR LA FORMA DE EXPEDICION**, es un ACTO ADMINISTRATIVO EXPRESO O ESCRITO, porque como lo dice su nombre consta el sustento material del acto administrativo.

#### LA FORMA EXTERNA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

por la forma externa del acto administrativo, es una Resolución del Orden Nacional emitida por una autoridad perteneciente a la rama ejecutiva del poder publico, este acto administrativo modifica la situación jurídica de un territorio convirtiéndolo en Parque Nacional Natural, proscribiendo ciertas actividades y ordenando otras que deben ser obligatorias para todas las personas

#### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

##### ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO

##### Sujeto Productor Del Acto:

El acto es producida por una autoridad del orden nacional, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, como lo es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cabeza del entonces ministro Carlos Costa Posada, quien es un funcionario nombrado por el presidente de la Republica, en uso de sus funciones constitucionales; además el ministro en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los artículos 334 del Decreto-Ley 2811 de 1974, el articulo 5 numeral 18º de la Ley 98 de 1993, en consonancia con el articulo 6 numeral 11º del Decreto Ley 216 de 2003.

##### Sujetos Destinatarios Del Acto:

El acto al ser un acto de contenido general, abstracto y objetivo los destinatarios son todas las personas del territorio nacional que son destinatarios indeterminados por la misma Resolución, sin embargo se le ordena y otorga al mismo tiempo a diferentes unidades administrativas e indígenas la asunción de funciones tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de la declaratorio del territorio como Parque Nacional

Natural, igualmente ordena el acto la inscripción del acto en la oficina de registro de instrumentos públicos y la publicación en el despacho de la alcaldía, esto es tendiente lograr publicidad, esto es propio de un acto jurídico que va a producir efectos inter-alios y erga omnes.

## ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO

### Contenido Del Acto:

La Resolución 2079 de 2009, es un acto administrativo que declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis, es así que conforme a presupuesto de derecho que posteriormente explica y conforme a compromisos internacionales nos muestra el procedimiento por medio del cual se llega a un acuerdo con las comunidades y como la administración es invitada a acompañar un proceso que la misma comunidad quiere que así sea declarado su territorio y que se tenga en cuenta sus cosmovisiones y su manera de administrar sus territorios que en interdependiente esfuerzo con el gobierno nacional puedan darle ante todo protección a los saberes culturales y biológicos.

De la misma forma la Resolución 2079 tiene unos considerandos que abarca un dispendioso proceso que permite explorar cada una de las etapas que conllevaron a la expedición de esta resolución que es conforme al ordenamiento jurídico, ya que realiza una compilación amplia de normas nombrándolas y desarrollándolas, y estas son tanto de tipo nacional como internacional.

### Presupuesto De Hecho O De Derecho

Como he dicho en el anterior acápite este acto administrativo tiene un gran compendio de normas que han sido usadas para realizar y edificar este acto entre las mas importantes se encuentran normas de orden constitucional y que integran el bloque de constitucionalidad, en lo referente a la normas de contenido legal están todas las que autorizan y reglan el procedimiento de declaratoria y reserva de parque nacionales naturales y las que desarrollan las restricciones a actividades distintas a las de su fin como la minería, etc.

Entre los supuestos de hecho el mas importante es que el proceso se inicio por petición de las comunidades que habitan estos territorios porque ACIYA organización de estos territorios, solicito al ministerio el acompañamiento en este proceso para que así se pudieran conservar una cantidad de saberes y territorios culturales y biológicos que comprenden este parque

Causa:

La causa de esta declaratoria está en la intención tanto de las comunidades como del gobierno nacional de preservar ciertos saberes culturales y preservar cierta cantidad de riqueza biológica que se encontraba en constante amenaza por distintos grupos que deseaban hacer de este territorio un lugar de explotación minera y de enajenación de tierras indígenas

Fin:

En la parte resolutive de este acto de enumera unos objetivos de la declaración y reserva de este territorio como Parque Nacional Natural

**ARTICULO TERCERO** Los objetivos de conservación del PNN “Yaigojé-Apaporis” son los siguientes:

1. Proteger los valores materiales e inmateriales de los pueblos indígenas (...) como núcleo central del “Complejo Cultural del Vaupés”
2. Contribuir a la conectividad de los ecosistemas de las cuencas del río Caquetá y del río Negro...
3. Fortalecer el “Sistema de Sitios Sagrados” y rituales asociados sobre los cuales se soporta el manejo y uso del territorio representado en el área protegida que hacen los grupos indígenas del “Complejo Cultural Vaupés”.

Es así que además de que el fin de todo este proceso descrito en los considerandos del acto es la declaratoria de estos territorios, bien determinados por cierto, como Parque Nacional Natural; también se trazan unos objetivos conjuntos de la administración del estado colombiano y de las comunidades indígenas.

#### ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO

La declaración:

Es realizada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como culminación de un proceso que en etapas sucesivas como lo describe el propio acto y como lo ordena la ley, en pleno uso de sus facultades constitucionales y legales.

Notificación, publicación o comunicación:

Haciendo eco de la doctrina y la ley que reza que los actos administrativos de contenido objetivo deben cumplir con la orden final de Publicarse en el Diario Oficial para que

nazcan a la vida jurídica este acto así lo predica, sin embargo también hace uso del término comuníquese, lo que es un error en técnica jurídica y normativa en la medida que esto llevaría a pensar que no cabría acción jurisdiccional alguna, pero como ya hemos visto y concluido esto no es nada cierto

## RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

En realidad existen dos problemas en cuanto a la forma del acto administrativo, en primer lugar el acto administrativo en ningún momento indica el Diario Oficial en el que esta publicado, lo que genera un problema para determinar la fecha en que entra la ejecutoriedad del mismo, en segundo lugar se hace muy difícil encontrarlo dado que la pagina del Ministerio de Ambiente no responde al link y solo aparece relacionados los actos, esto lo que genera es que las personas se les dificulte el acceso a la información y el conocimiento de normas del ordenamiento jurídico.

Igualmente existe otro problema, dado que el acto reza que de publicarse y comunicarse, craso error que dado que actos administrativos de contenido objetivo no deben comunicarse tan solo publicarse, lo cual es suficiente para que nazca a la vida jurídica.

## 2. CIRCULARES

### 2.1. CIRCULAR 0009 DE 2011: POR EL MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL

#### **CIRCULAR EXTERNA N° 0009**

(Enero 24 de 2011)

**PARA: ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, ICBF, SENA Y FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA –FOSYGA-**

**ASUNTO: DEVOLUCIÓN DE APORTES**

El Ministerio de la Protección Social en ejercicio de las facultades establecidas en el Decreto Ley 205 de 2003, se permite precisar los siguientes aspectos relativos a la devolución de aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y demás aportes parafiscales.

Las entidades administradoras de conformidad con la Ley 100 de 1993, el Decreto Ley 1295 de 1994, el Decreto 1406 de 1999 y demás normas que regulan la materia, son las responsables de la afiliación y registro de sus afiliados, así como del recaudo de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral. Por su parte, las Cajas de Compensación

Familiar, lo son en cuanto a la afiliación y el recaudo de sus aportes. Actualmente el recaudo de estos aportes como los demás parafiscales (Sena e ICBF), se efectúan a través de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA.

Con el propósito de evitar la evasión y elusión en el pago de dichos aportes, se instruyó a las diferentes entidades en el sentido de abstenerse de efectuar su devolución sin la verificación previa de este Ministerio, instrucción que se replantea a través de la presente circular en los siguientes términos:

La verificación para efectos de la procedencia o no de la devolución de los citados aportes, deberá efectuarse por parte de las diferentes entidades para lo cual, se recomienda tener en cuenta entre otros mecanismos, las siguientes validaciones:

1. Constatar el pago del aporte que se reclama, utilizando los archivos de la información que los operadores de la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA, envían diariamente.
2. Verificar la afiliación del solicitante, consultando la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA- afiliados compensados cuando se trate de aportes efectuados a una Entidad Promotora de Salud –EPS-. Las demás entidades administradores constatarán la afiliación a través del Registro Único de Afiliados –RUAF-.
3. Cuando se trate de aportes al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las EPS verificarán que la persona por la que se solicita el reintegro ha sido o no compensada; para tal fin, consultarán la información a la cual se tiene acceso a través de la consulta maestro afiliados compensado ([www.fosyga.gov.co](http://www.fosyga.gov.co)) y/o de los históricos afiliados compensados de estas entidades.
4. Cuando los recursos de la cotización al régimen contributivo de salud por los que el aportante solicita reintegro, hayan sido girados al Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA- por la EPS que los recaudó como saldos no compensados, de haber lugar al reintegro, éste deberá efectuarse de acuerdo con lo señalado en el artículo 14 del Decreto 2280 de 2004, en el formato 3.1. establecido por el Ministerio de la Protección Social mediante Resolución 056 de 2006.

Todas las solicitudes de devolución o reintegro de aportes deberán ser presentadas ante las respectivas entidades y, en consecuencia, no se requiere de verificación ni autorización previa por parte de éste Ministerio.

Finalmente, no está por demás recordar a las precitadas entidades la obligatoriedad que les asiste en el evento que tengan conocimiento de conductas de evasión o elusión al pago de aportes, de ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes.

Dada en Bogotá,

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA**  
Ministro de la Protección Social

**CLASE DE ACTO ADMINISTRATIVO**

Para el presente caso el acto administrativo “Circular Externa N° 0009 de 2011”, se entiende según la clasificación tomada por el jurista Libardo Rodríguez R.:

- *Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición*, es un acto de poder o autoridad, ya que el ministerio actúa con poder de mando para emitir un acto referente a la devolución de aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y demás aportes parafiscales.
- *Desde el punto de vista de la vinculación del servicio público*, es un acto de servicio público, ya que se relaciona directamente con la actividad pública como es la devolución los aportes en mención.
- *Desde el punto de vista del contenido*, es un acto administrativo general o creador de situaciones jurídicas de generales, al referirse a una posible situación de carácter impersonal, como lo expresa el Consejo de Estado al afirmar que son “*supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas*”<sup>15</sup>; se debe recordar el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo que señala que no aplicarán los recursos de vía gubernativa para la presente circular.
- *Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia*, es un acto discrecional, ya que el Ministro de Protección Social tiene un marco discrecional para decidir el tema, como se observa la Circular 0009 de 2011

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 24 de julio de 1997. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Mario Alirio Méndez.

expresa que cambia una posición tomada por un acto anterior al afirmar que “se instruyó a las diferentes entidades en el sentido de abstenerse de efectuar su devolución sin la verificación previa de este Ministerio, instrucción que se replantea a través de la presente circular”, lo que demuestra la discrecionalidad del ministro.

- *Desde el punto de vista de procedimiento*, es un acto simple, ya que requiere una sola actuación jurídica para su expedición, como es la simple expedición de la circular, sin necesidad de tramitarlo ante cualquier entidad.
- *Desde el punto de vista del ámbito de aplicación*, es un acto nacional, al ser expedido por una autoridad del nivel nacional como es el actual Ministro de Protección Social Mauricio Santa María Salamanca.
- *Desde el punto de vista de su relación con la decisión*, es un acto definitivo o principal, ya que decide directamente sobre el procedimiento que deben tomar las diferentes entidades con el propósito de evitar la evasión y elusión en el pago de dichos aportes. En este sentido la Corte Constitucional se ha expresado que los actos definitivos incluyen “*la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados*”<sup>16</sup>.
- *Desde el punto de vista de la jerarquía*, es un acto administrativo, ya que se encuentra en un grado jerárquico inferior a la ley.

## FORMA EXTERNA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La forma externa en el presente acto administrativo, es una Circular de ámbito nacional, que hace referencia al nuevo procedimiento que deben realizar las diferentes entidades para la devolución de aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y demás aportes parafiscales, en el sentido que el trámite lo tienen que desarrollar dentro de cada entidad y se deja de hacer necesario la verificación previa del Ministerio de Protección Social.

## ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### ELEMENTOS SUBJETIVOS

Sujeto Producto del Acto:

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

La presente Circular 0009 de 2011 es emitida por el titular de una entidad perteneciente a la rama ejecutiva del poder público como es el Ministerio de Protección Social, encabezada en la actualidad por el ministro Mauricio Santa María Salamanca, quien tiene competencia para emitir esta clase de actos administrativos, facultado por el Decreto Ley 205 de 2003, donde se le encomienda al ministerio determinar el procedimiento a realizar sobre el tema en mención.

Sujetos Destinatarios del Acto:

La circular en estudio dice expresamente a quien se encuentra dirigida como son las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), siendo indeterminados específicamente quienes dentro de las mencionadas entidades son los afectados y que dentro de sus funciones se encuentre la tarea de determinar la devolución o no de los aportes.

#### ELEMENTOS OBJETIVOS

Contenido del Acto:

El contenido del presente acto administrativo modifica el procedimiento de devolución de aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y demás aportes parafiscales, en el sentido que el Ministerio de Protección Social ya no realizará la verificación sino que esta *“para efectos de la procedencia o no de la devolución de los citados aportes, deberá efectuarse por parte de las diferentes entidades”*, con el fin de que estos procesos se agilicen y no se convierta el ministerio en un factor de congestión, sobre todo si se tiene en cuenta que el propósito de evitar la evasión y elusión en el pago de dichos aportes.

Del mismo modo se les recomienda a las entidades mencionadas, algunos mecanismos de cómo deben verificar las peticiones realizadas para que no se devuelvan aportes que legalmente le pertenecen a las entidades en mención. Finalmente, se les advierte a estas que en caso de encontrar evasiones u omisiones informar inmediatamente a las autoridades correspondientes para su investigación y sanción en determinado caso.

Así mismo, la Circular 0009 está conforme con el ordenamiento jurídico colombiano vigente ya que cumple todos los requisitos y características que las normas jurídicas exigen, además de tener, por supuesto, la presunción de legalidad que aplica a todo acto administrativo, como nos lo dice el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, en

este sentido la Corte Constitucional ha expresado que “[l]a fuerza ejecutoria del acto administrativo está circunscrita a la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados”<sup>17</sup>, por su parte el Consejo de Estado toma la misma postura sobre la fuerza ejecutoria y agrega que la “validez del acto administrativo se remonta al momento de la expedición de la voluntad administrativa, mientras que la potencialidad de producir efectos jurídicos está ligada al hecho de que se cumpla con el requisito de la publicación, aspecto externo que se requiere para que sea eficaz”<sup>18</sup>, punto ultimo que se tocará más adelante.

Presupuesto de Hecho o de Derecho:

Las circunstancias que dieron razón a la Circular 0009, es la instrucción que hace el Ministro de Protección Social a las entidades que manejan aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y demás aportes parafiscales, para manejar por sí mismas los procedimientos tendientes a determinar la devolución o no de los aportes mencionados.

Dentro de los presupuesto de derecho encontramos, en un primer lugar la facultad del Ministerio de Protección Social establecida en el Decreto Ley 205 de 2003, para precisar estos procedimientos; igualmente cabe resaltar la Ley 100 de 1993, el Decreto Ley 1295 de 1994, el Decreto 1406 de 1999 y demás normas que regulan la materia, que indican que entidades son las responsables del recaudo de los aportes y su devolución en caso que proceda.

Causa:

Para el acto administrativo en estudio, la causa que lleva al Ministerio de Protección Social, a través de su ministro, es el proceso de devolución o no de aportes, en el sentido que el Ministerio deja de hacer necesario su autorización o ‘visto bueno’, para que esta respectiva devolución se realice, y pasa a ser función de cada entidad encargada de los aportes determinar la factibilidad de la devolución.

Fin:

La Circular 0009 de 2011, se expidió para delegar a cada entidad que maneja los aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y aportes parafiscales, el proceso de estudio para la devolución de dichos aportes y dejar de hacer necesario la verificación por parte

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 1995. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 11 de marzo de 2004. Sala de Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

del Ministerio, esto con el fin de de evitar la evasión y elusión en su pago, y la defraudación al patrimonio de la nación.

#### ELEMENTOS FORMALES INTERNOS DEL ACTO

La declaración: Previo trámite o proceso administrativo o no:

En el caso *sub examine*, se trata un acto administrativo definitivo, que no requiere un trámite o proceso administrativo para su expedición, tal como ocurre para los acuerdos municipales emitidos por el concejo municipal o las ordenanzas departamentales expedidas por la asamblea departamental, sino por el contrario la autoridad administrativa que lo emite, en el presente caso el Ministro de Protección Social, lo hace de manera discrecional y a su libre albedrío, pero sin que eso se traduzca en que pueda plantear en el posiciones arbitrarias o contrarias al ordenamiento.

Notificación, Publicación o Comunicación:

La Circular 0009 de 2011, tiene la formula final “PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE”, siendo acertada al tratarse de un acto administrativo de carácter general y por lo tanto debe publicarse, y no notificarse. Como se dijo con anterioridad el hecho de publicarse o no el acto administrativo no afecta la validez del mismo, sino que afecta la eficacia, en el sentido que *“no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados”* como lo dice el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo. Por lo que el Consejo de Estado se ha referido en punto reiteradamente que *“el acto administrativo existe con toda plenitud desde el momento en que se expide, su eficacia se encuentra ligada al cumplimiento del principio de la publicación”*<sup>19</sup>.

#### SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

Sobre la gramática y ortografía de la Circular 0009 de 2011, podemos decir que es acertado en un lenguaje claro y apropiado que, sin interpretaciones fuera de lugar, expresa claramente lo que busca el Ministerio de Protección Social.

Una crítica que posee el presente acto administrativo, es sobre las recomendaciones que le hace a las entidades que pueden hacer el procedimiento de devolución o no de los aportes del Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, en el que en su tenor literal expresa *“se recomienda tener en cuenta entre otros mecanismos”*, lo que sin duda podría causar grandes problemas en el futuro con la devolución de estos aportes porque

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 27 de mayo de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

cada entidad va desarrollar un procedimiento distinto que puede causar trabas en la administración pública al no existir uniformidad, sino un 'desorden' que cada entidad va a manejar según su conveniencia.

Finalmente, por la observación hecha sería más que conveniente que entidades públicas que se deshagan de deleguen ciertas funciones a otras entidades, lo hagan pero expliquen detenidamente los parámetros y procedimiento para llevar a cabo de la mejor manera estas funciones, y no dejar al libre albedrio de la nueva entidad el manejo, hasta arbitrario, que le podría otorgar.

### 3. CONCLUSIONES

- ✓ Los actos administrativos son una pieza fundamental en nuestro derecho, dado que en la concepción amplia de ley que no solo incluye el derecho legislado por la rama legislativa del poder público, lo que nos permite pensar que autoridades administrativas reglamente o reglen diversos temas que la ley del congreso no se ocupa por considerarlo políticamente no favorables.
- ✓ Es necesario que para la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las entidades del orden público, modifiquen la forma como presentan la normatividad en sus páginas electrónicas, pues de lo contrario estas entidades caerían en un incumplimiento de sus deberes y generarían una confusión en los administrados.
- ✓ Dentro del sistema de los actos administrativos, podemos observar que en una gran mayoría de casos, se suele incurrir en la comisión de errores formales, los cuales de una u otra manera puede perjudicar expedición y la ejecutoriedad de los mismos, por lo tanto sería indispensable establecer personal capacitado y pertinente para el desarrollo, y formalización de los actos administrativos, para que de esta manera se logre movilizar el ordenamiento jurídico, de una manera pertinente, y adecuada, en procura de establecer un acto administrativo idóneo que cumpla la teleología del mismo.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

- RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. *El Acto y el Procedimiento Administrativo en el Derecho Colombiano*. Impresos La Castellana. Primera Edición, Pasto, 2001.
- RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis S.A. Octava edición, Bogotá, 1995.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo: Acto Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición, Bogotá. 2004.
- YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez C. Ltda. Quinta edición, Bogotá, 1995.

### Sentencias de la Corte Constitucional

- Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 1995. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-957 de 1999. Magistrado Ponente: Ramón Laborde Rubio.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. Sentencia T-710 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

### Sentencias del Consejo de Estado

- Consejo de Estado. Sentencia de 24 de julio de 1997. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Mario Alirio Méndez.
- Consejo de Estado. Sentencia de 11 de marzo de 2004. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.
- Consejo de Estado. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejera Ponente: María Nohemi Hernández Pinzón.
- Consejo de Estado. Sentencia de 27 de mayo de 2010. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.