

## Resumen

En este artículo se presentan algunos de los resultados de la primera fase de la investigación realizada sobre las funciones estatales en Colombia, en particular el análisis efectuado a las funciones administrativas que deben ejercer las entidades y órganos públicos. La metodología utilizada consistió en identificar en el ordenamiento jurídico las funciones misionales y las funciones administrativas. Para analizar estas últimas, la investigación aporta una construcción teórica que, a partir de las fuentes legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, desarrolla unos *Criterios de Orientación* los cuales permiten evidenciar, en el ejercicio de funciones administrativas, la aplicación de los siguientes institutos jurídicos: Instrumentos (*Acto Administrativo, Operación Administrativa, Contrato Administrativo*), Mecanismos (*Descentralización, Desconcentración y Delegación*) y Procedimientos (*Derecho de Petición, Vía Gubernativa y Revocatoria Directa*). Al aplicar estos criterios de orientación a las funciones administrativas de medio asignadas a las entidades públicas, se evidenció que sólo en el 40% de las funciones estudiadas es clara su aplicación y que en el 60% de las funciones analizadas se presentó dificultad en la identificación del instrumento, mecanismo o procedimiento aplicable para su ejercicio.

### Palabras Clave

Órganos del Estado, función misional, función administrativa, instrumentos, mecanismos, procedimientos administrativos.

## Abstract

This article presents some of the results from the first phase of the research carried out on the State functions in Colombia, especially the analysis made about the administrative functions which public entities and institutions must develop. The methodology used consisted of identifying the missionary and administrative functions in the legal legislation. To analyze the administrative functions this research contributes a theoretical construction that, from legal, jurisprudential, and doctrinal sources, develops some orientation criteria which let show the applicability of the following legal institutions, in the practice of administrative functions: instruments (Administrative Act, Administrative Operation, Administrative Contract), Mechanisms, (Decentralization, Deconcentration and Delegation), and Procedures (Right to Petition, Governmental Via, and Direct Revocatory). When applying these orientation criteria to the Administrative Functions attached to public institutions, it was evidenced that only in 40% of the studied functions its application is clear and that in 60% of the analyzed functions there was a difficulty in the identification of the applicable instrument, mechanism or procedure for practice.

### Key words

Organs of the State, missional function, administrative function, instruments, mechanisms, procedures administrative.

# Implicaciones de la falta de claridad en la regulación jurídica de los mecanismos, instrumentos y procedimientos para el ejercicio de la función administrativa en Colombia\*

## Implications of the lack of clarity in the legal regulation of the mechanisms, instruments and procedures for the exercise of administrative functions in Colombia

(Recibido: septiembre 10 de 2010. Aprobado: octubre 6 de 2010)

LUCERO RÍOS TOVAR\*\*  
DIANA LUCÍA TRUJILLO ÁNGEL\*\*\*

### Introducción

En este artículo se presentan algunos de los resultados de la primera fase de la investigación realizada sobre las funciones estatales en Colombia, en particular el análisis efectuado a las funciones administrativas que deben ejercer las entidades y órganos públicos. Para este propósito se diferenciaron las funciones misionales de las funciones administrativas, teniendo como fundamento las figuras consagradas en la Constitución Política y las normas de derecho administrativo para su cumplimiento. La metodología utilizada consistió en identificar en el ordenamiento jurídico aquellas funciones en las cuales para

---

\* Proyecto de investigación: "Sistema Regulatorio basado en principios y reglas de vinculación para el ejercicio de la función administrativa en Colombia". Investigadora Responsable: Lucero Ríos Tovar. Co-investigadora: Diana Lucía Trujillo Ángel. Inscrito en la Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados: Código 0655309. Fuentes de financiación: Fondo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La primera fase de este proyecto se desarrolló con los estudiantes de la XV, XVI cohorte y Primera versión del Seminario de Grado para exalumnos de la Especialización en Derecho Administrativo y una monitora del pregrado de Derecho de la Universidad de Caldas.

\*\* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Caldas. Docente del programa de Derecho y la Especialización en Derecho Administrativo del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas. Correo: lucero.rios@ucaldas.edu.co

\*\*\* Abogada. Especialista en Administración Pública y Contratación Estatal. Candidata a Magíster en Filosofía con énfasis en epistemología. Docente de la Especialización en Derecho Administrativo del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas. Correo: dtruji@ucaldas.edu.co

su ejercicio se ordena aplicar: a) el acto administrativo, la operación administrativa o el contrato administrativo; b) la descentralización, la desconcentración o la delegación y, c) el derecho de petición, la vía gubernativa o la revocatoria directa.

El resultado obtenido permite evidenciar la existencia de funciones misionales, funciones administrativas directamente ligadas a las funciones misionales y otras funciones que en esta investigación hemos denominado funciones administrativas de medio, por ordenar la realización de actividades de apoyo, cotidianas y comunes a todas las entidades públicas y cuya finalidad es asegurar el cumplimiento de los fines estatales. Igualmente, se constató que a pesar de existir una abundante regulación jurídica para el ejercicio de esta función administrativa, los institutos jurídicos no se encuentran definidos, ni caracterizados de manera que el operador jurídico administrativo no puede establecer con precisión el instrumento, mecanismo o procedimiento que debe aplicar para que el ejercicio de la función administrativa de medio, fenómeno éste que explica el funcionamiento defectuoso de la administración pública; impide el cumplimiento óptimo de la misión institucional y afecta el sistema de garantía que representa el ordenamiento jurídico para el ciudadano en el Estado Social de Derecho.

## Funciones misionales y funciones administrativas de medio

Las funciones estatales se asignan por las normas constitucionales y legales de forma general atendiendo la estructura del Estado, sin determinar una clasificación que las diferencie de acuerdo con su contenido. De la investigación realizada a las normas que contienen las actividades encargadas a cada uno de los entes estatales, se evidenció la existencia de tres tipos diferentes de funciones que se distinguen por el objetivo que con ellas se pretende alcanzar. Los resultados que se presentan a continuación, muestran los hallazgos surgidos a partir de la identificación y diferenciación entre funciones misionales y funciones administrativas<sup>1</sup>, con fundamento en lo cual afirmamos la existencia de funciones administrativas de medio.

Las funciones analizadas se clasificaron en esta investigación como: a) funciones misionales: Son aquellas que establecen las actividades que se deben realizar en cada ente estatal de acuerdo con su finalidad constitucional y legal, esto es, son las que revelan en forma explícita

1 Los resultados de la investigación permiten afirmar la existencia de: Funciones misionales y funciones administrativas, y en éstas dos modalidades a saber: a) Funciones administrativas directamente ligadas con la función misional y, b) Funciones administrativas *de medio*. Esta distinción se justifica no solo para el análisis que se explica en este artículo sino también distinguir esta última clasificación de la función misional de la Rama Ejecutiva.

el ejercicio del poder público y el cumplimiento de los fines del Estado. Un ejemplo de este tipo de funciones se encuentra en el artículo 23 de la Ley 270 de 1996 que consagra la función misional de la Fiscalía General de la Nación en los siguientes términos: "*Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio, mediante denuncia o querrela, por petición del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo o por informe de funcionario público, investigar los delitos, declarar precluidas las investigaciones realizadas, calificar mediante acusación o preclusión y sustentar la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio...*". b) funciones administrativas de medio: Son aquellas que propician el cumplimiento de las funciones misionales, mediante acciones de organización, planeación, ejecución y control que se realizan en todas las entidades públicas. Este concepto se elaboró para diferenciarlas de las funciones misionales asignadas a la Rama Ejecutiva, que algunos doctrinantes han denominado *funciones administrativa*<sup>2</sup>s. Un ejemplo de estas funciones se encuentra en el artículo 11 numeral 24 de la Ley 938 de 2004, el cual dispone que es función del Fiscal General de la Nación: "*Suscribir, como representante legal de la Fiscalía General de la Nación, los actos y contratos requeridos para el buen funcionamiento de la misma.*".

## Los instrumentos, mecanismos y procedimientos para el ejercicio de la función administrativa de medio

Tradicionalmente se ha entendido que los institutos jurídicos para el ejercicio de funciones en las entidades públicas, se encuentran debidamente reglamentados en el ordenamiento jurídico, dándose por sentado que el operador administrativo conoce el concepto y los elementos configurativos de cada uno de los instrumentos, mecanismos y procedimiento para el ejercicio de sus funciones. No obstante, al realizar la sistematización de las funciones administrativas se concluye que sólo algunas las enuncian expresamente y en la mayoría de los casos se presentan dificultades para caracterizarlos. Esta situación permite advertir la falta de coherencia entre el ejercicio de las funciones estatales y la forma en que se materializa frente al sistema de control judicial, esto es, el propio ordenamiento jurídico propicia la discusión sobre la figura con la cual se debe efectuar una manifestación administrativa y los efectos jurídicos de la misma. Por ejemplo, el artículo 83 del Có-

2 Según lo señala el doctrinante Gustavo Penagos, en su obra *Derecho Administrativo –Nuevas Tendencias–* Quinta Edición. Editorial Ediciones doctrina y Ley Ltda. Bogotá D.C. – Colombia, pág. 293.

digo Contencioso Administrativo<sup>3</sup> determina que el control jurídico de las actuaciones estatales se realiza frente a los actos, operaciones y contratos administrativos, entre otros, - denominados en esta investigación como instrumentos-.<sup>4</sup>

Igual fenómeno se evidencia con los denominados en esta investigación mecanismos administrativos señalados en el artículo 209<sup>5</sup> de la Constitución Política, como descentralización, desconcentración y delegación que, aun cuando se desarrollan en la Ley 489 de 1998,<sup>6</sup>

3 Artículo 83. Subrogado. D.E. 2304/89, art. 13. Extensión del control. La jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, de conformidad con este estatuto.

4 Para efectos de esta investigación denominados instrumentos al acto administrativo, la operación administrativa y el contrato administrativo; no se incluyen la omisión en razón a que se configura cuando no se atiende un mandato funcional. El hecho administrativo tampoco se incluye en este concepto por tratarse de un acontecimiento en el que no interviene la voluntad de la administración. En consecuencia, estas figuras no pueden verse reflejadas en la normatividad que consagra las funciones y por ello son excluidas del análisis en esta investigación.

5 Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, **mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.** (negrillas fuera de texto). Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

6 ARTICULO 7o. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. En el ejercicio de las facultades (*que se le otorgan por medio*) de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

Nota Jurisprudencial. El texto en paréntesis y subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C 702 de 1999.

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

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

su configuración no es clara en términos de indicar los casos en que las entidades estatales operan con uno u otro y el sistema de control aplicable a las actuaciones desplegadas mediante cada uno de ellos.

Por su parte, en el caso de los **procedimientos administrativos** consagrados en el libro primero del Estatuto Contencioso Administrativo<sup>7</sup>,

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

ARTICULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

PARAGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

7 ARTICULO 5o. PETICIONES ESCRITAS Y VERBALES. Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.

ARTICULO 50. RECURSOS EN LA VIA GUBERNATIVA. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.

ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

esto es, el derecho de petición, la vía gubernativa y la revocatoria directa, se encontró que el desarrollo normativo contempla una descripción general de la forma en que éstos se adelantan, pero las funciones administrativas de medio no establecen el procedimiento que debe adoptar el servidor público para el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

La actuación administrativa se despliega mediante la aplicación de los instrumentos, mecanismos y procedimientos mencionados de manera que, en teoría, una entidad estatal organizada mediante centralización, descentralización o desconcentración cumple sus funciones directamente o en virtud de la delegación; para lo cual requiere manifestarse a través de acto administrativo, operación administrativa o contrato administrativo, respecto de los cuales puede ser necesario resolver derechos de petición, recursos en la vía gubernativa o aplicar el procedimiento de revocatoria directa. Esto significa que los instrumentos, mecanismos y procedimientos no sólo representan las figuras jurídicas con las que se cumplen las funciones administrativas, sino que entre ellas existe una interrelación aunque no en todos los casos se presente como una secuencia.

La metodología utilizada en la investigación consistió en:

- Elaborar un esquema de los órganos y entidades estatales a partir del cual se realizó la búsqueda de las normas jurídicas que regulan su funcionamiento.
- Con fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo y el libro primero del mismo Estatuto, se adoptaron las denominaciones de: Mecanismos, instrumentos y procedimientos administrativos.
- Con los resultados del estudio normativo y aplicando las figuras de instrumentos, mecanismos y procedimientos se evidenció la existencia de: a) funciones misionales; b) funciones administrativas directamente ligadas a las misionales y, c) funciones administrativas de medio.
- El estudio se centró en las funciones administrativas de medio para establecer los instrumentos, mecanismos y procedimientos aplicables para su cumplimiento. Al realizar esta labor se detectó que era necesario formular unos parámetros que permitieran exponer el concepto y las características de cada uno de ellos. Para este propósito se elaboraron los que hemos llamado "Criterios de Orientación" cuya fuente es la legislación, la jurisprudencia y la doctrina tanto nacional como extranjera.
- Se efectuó la aplicación de los criterios de orientación a las funciones administrativas de medio asignadas a las entidades públicas. Con esta actividad se evidenció que sólo en el 40% de las funciones estudiadas es clara la aplicación de los criterios de orientación y que en el 60% de las funciones analizadas se presentó dificultad

en la identificación del instrumento, mecanismo o procedimiento aplicable para su ejercicio.

## Los criterios de orientación

Mediante un análisis sistemático del ordenamiento jurídico se constató que aunque los instrumentos, mecanismos y procedimientos se encuentran expresamente mencionados, no se evidencia un desarrollo conceptual y una caracterización de cada uno que permita ejercer la función administrativa a partir de parámetros objetivos. Por esta razón, se formularon unos Criterios de orientación en los que se postulan los elementos configurativos de cada una de estas figuras. A continuación se enuncian los criterios de orientación y se presentan algunos ejemplos de los resultados obtenidos de su aplicación a las funciones administrativas de medio.

## Instrumentos

### Acto administrativo<sup>8</sup>

- Manifestación Unilateral de la voluntad expresa, tácita o presunta.
- De quienes ejercen funciones administrativas.
- Produce efectos jurídicos.

| GENÉRICO INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                        | FUENTE                                                                              | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                | ACTO ADMINISTRATIVO                              | "Expedir los actos administrativos que como jefe de organismo le corresponde conforme lo establecen las disposiciones legales, así como los reglamentos e instrucciones internas que sean necesarios para el cabal funcionamiento de la entidad" | Decreto 1016 de 2000 Art. 7º, num. 18. (Superintendencia de Puertos y Transportes). | <p>Ø Manifestación Unilateral de la voluntad expresa, tácita o presunta.</p> <p>Ø De quienes ejercen funciones administrativas.</p> <p>Ø Produce efectos jurídicos.</p> |

8 El acto administrativo se clasifica por su forma en: a) Expreso cuando se encuentra contenido en un documento físico o exposición verbal que de forma directa exhibe la voluntad unilateral de quienes ejercen funciones administrativas. b) Tácito en este caso la declaración de voluntad no se encuentra manifestada de manera directa, pero puede deducirse del contenido de un documento escrito o de las conductas desplegadas por quienes ejercen función administrativa y, c) Presunto en el evento en que la ley configura la voluntad administrativa y le asigna efecto positivo o negativo que vincula jurídicamente a quienes ejercen función administrativa. FUENTE NORMATIVA: Artículos 5º, 40, 41, 42, 44, 45, 60 del Código Contencioso Administrativo.



| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                           | FUENTE                                                                             | OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA DIFICULTAD PARA APLICAR LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                 | ACTO ADMINISTRATIVO                                | Elegir al Presidente y al Vicepresidente de la Corporación, y a los empleados que le corresponda conforme a la ley o al reglamento. | Ley 270 de 1996. Art. 20. (Sala Plena del Tribunal Superior de Distrito Judicial). | En esta función no se encuentra especificado el efecto que genera la elección de una persona para un cargo, de manera que podría entenderse que la elección en este evento constituye el paso previo que debe surtir para que se profiera el acto de nombramiento. En consecuencia, no está especificado el criterio de orientación según el cual el acto administrativo "Produce efectos jurídicos". |

### Operación administrativa<sup>9</sup>

- Ejecución material y práctica de un acto administrativo.
- Ejecutada por quienes ejercen funciones administrativas.
- Produce efectos jurídicos.

| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FUENTE                                                                                            | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                 | OPERACIÓN ADMINISTRATIVA                           | Art. 11 Funciones de dirección de carrera administrativa. La Dirección de Carrera Administrativa o quien haga sus veces, ejercerá todas las funciones para garantizar la operación y funcionamiento de la carrera administrativa en el proceso de vinculación; evaluación del desempeño; sustanciación de todas las reclamaciones, consultas, peticiones y demás situaciones que deba conocer el Consejo Superior de Carrera Administrativa; preparación de soportes y de proyectos de actos administrativos o comunicaciones relativos a las situaciones de carrera administrativa; y administración del Registro Público del personal de Carrera en los términos del presente decreto y de las disposiciones legales sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. En particular desarrollará las siguientes funciones: Numeral 8. Efectuar las anotaciones por inscripción y actualización en el registro público de carrera. | Decreto 268 de 2000 - (Dirección de Carrera Administrativa. Contraloría General de la República). | <p>∅ Ejecución material y práctica de un acto administrativo.</p> <p>∅ Ejecutada por quienes ejercen funciones administrativas.</p> <p>∅ Produce efectos jurídicos.</p> |

9 La operación administrativa se caracteriza por ser un conjunto de actuaciones materiales, tendientes a ejecutar en la práctica una declaración contenida en un acto administrativo, de manera que su aparición depende de la existencia previa de un acto expreso, tácito o presunto.  
FUENTE NORMATIVA: Artículos 15, 43, 44, 45, 46, 64, 65, 68 del Código Contencioso Administrativo.

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE<br>LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                       | FUENTE                                                                                                 | OBSERVACIONES CON RESPECTO<br>A LA DIFICULTAD PARA APLICAR<br>LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                                | OPERACIÓN ADMINISTRATIVA                                    | Expedir y ejecutar los actos, realizar las operaciones y <u>ordenar los gastos</u> necesarios para el cumplimiento de los objetos de la Comisión, de acuerdo con las normas legales y estatutarias | Resolución 185 de 1996. Art. 36, num. 1°, lit. d). (Director. Comisión Nacional de Televisión - CNTV). | Esta función no permite evidenciar la aplicación del criterio de orientación que alude a la operación como "Ejecución material y práctica de un acto administrativo", por lo cual tampoco es claro si del ejercicio de esta función se puede predicar el criterio de orientación referido a que la operación administrativa "produce efectos jurídicos". |

### Contrato administrativo<sup>10</sup>

- Negocio Jurídico.
- Al menos una de las partes actúa en ejercicio de función administrativa.
- El objeto es el cumplimiento de una función Estatal.
- La entidad contratante tiene poderes exorbitantes.

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE<br>LA FUNCIÓN                                                                                                                              | FUENTE                                                            | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN<br>APLICADOS                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                                | CONTRATO ADMINISTRATIVO                                     | Suscribir, como representante legal de la Fiscalía General de la Nación, los actos y <u>contratos</u> requeridos para el buen funcionamiento de la misma. | Ley 938 de 2004. Art. 11, num. 24. (Fiscal General de la Nación). | <p>Ø Negocio Jurídico.</p> <p>Ø Al menos una de las partes actúa en ejercicio de función administrativa.</p> <p>Ø El objeto es el cumplimiento de una función Estatal.</p> <p>Ø La entidad contratante tiene poderes exorbitantes.</p> |

10 Al tenor de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el contrato administrativo es un acto jurídico nacido del ejercicio de la autonomía de la voluntad, que genera obligaciones para las partes que lo celebran. Para este criterio de orientación el derecho administrativo adopta los preceptos contenidos en el artículo 1494 del Código Civil Colombiano, relativo a las fuentes de las obligaciones, entre las que se encuentra "...el concurso real de las voluntades de dos o más personas..." denominada contrato o convención y, el artículo 1495 que define el contrato o convención como: "...un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas". FUENTE NORMATIVA: Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, artículos 1494 y 1495 del Código Civil Colombiano.

| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                         | FUENTE                                              | OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA DIFICULTAD PARA APLICAR LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INSTRUMENTOS                                                                 | CONTRATO ADMINISTRATIVO                            | En materia contractual se registrá por el derecho privado, pero <u>podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.</u> | Ley 100 de 1993. Art. 195, num. 6. (Gerente -ESE-). | En materia contractual las ESES son un típico ejemplo de la contradicción que subyace en la legislación que rige la actividad de muchas entidades descentralizadas que, aun cuando administran recursos públicos para desarrollar funciones eminentemente administrativas, para la contratación aplican normas de derecho privado y al mismo tiempo están facultadas para incluir en los contratos las cláusulas exorbitantes que son una modalidad de los poderes excepcionales otorgados por el estatuto general de contratación de la administración pública y que como uno de los criterios de orientación permiten constatar la existencia de un contrato regido por el derecho administrativo. |

## Mecanismos

### Descentralización <sup>11</sup>

#### ➤ **Distribución de competencias entre los diversos niveles y sectores de la administración.**

- Es territorial cuando se distribuyen competencias del *nivel nacional* hacia el *nivel departamental, distrital, municipal o local*.
- Es por servicios cuando se distribuyen competencias desde el *sector central* hacia el *sector descentralizado*.
- Es por colaboración cuando se distribuyen competencia a *los particulares*.

11 El artículo 1º de la Carta Política establece que la forma de gobierno en Colombia es el de República unitaria y que el mecanismo administrativo para el ejercicio de funciones es la descentralización, a través de la cual desde el nivel nacional se distribuyen competencias a los demás niveles que componen la división política administrativa del territorio y, desde los órganos del sector central de la administración a los sectores y dependencias especializadas, a más de ser posible la transferencia de funciones administrativas a entes cuya naturaleza es privada. Este esquema permite que la acción del Estado beneficie a la totalidad de sus habitantes, a través del ejercicio de la función administrativa en todos los lugares en que éstos se encuentren, incluso más allá de las fronteras materiales del territorio.  
FUENTE NORMATIVA: Artículos 1º, 49, 113, 209, 210, 285 y ss, 298, 300, 305, 313, 315, 318, 319, 322, 330, 356, 362, 367, 368 de la Constitución Política; artículo 7º, 38, 39 y 110 de la Ley 489 de 1998; Decreto 1188 de 2003 del Ministerio del Interior y de Justicia.

- **La función administrativa se ejerce de manera autónoma.**
- **El control a la entidad descentralizada es de tutela.**

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | FUENTE                                                        | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN<br>APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                                   | DESCENTRALIZACIÓN                                           | En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica, así como para aquellos asuntos que mediante convenio la Nación acuerde con el departamento. | Constitución Política. Art. 303, inciso primero. (Gobernador) | <p>∅ Distribución de competencias entre los diversos niveles y sectores de la administración.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es territorial cuando se distribuyen competencias del nivel nacional hacia el nivel departamental, distrital, municipal o local.</li> <li>• Es por servicios cuando se distribuyen competencias desde el sector central hacia el sector descentralizado.</li> <li>• Es por colaboración cuando se distribuyen competencia a los particulares.</li> </ul> <p>∅ La función administrativa se ejerce de manera autónoma.</p> <p>∅ El control a la entidad descentralizada es de tutela.</p> |

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                | FUENTE                                                                                         | OBSERVACIONES CON RESPECTO<br>A LA DIFICULTAD PARA APLICAR<br>LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                                   | DESCENTRALIZACIÓN                                           | Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:<br><br>5. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales. | Constitución Política. Art. 150 num. 5°. Ley 489 de 1998. Art. 39. (Congreso de la República). | En esta función la distribución de competencias no se presenta entre sectores de la administración, en razón a la naturaleza legislativa de la Rama del Poder Público que confiere la atribución y el carácter administrativo de la corporación a la que se asigna la función. Por dicha razón no se aplica el criterio de orientación que alude a la "Distribución de competencias entre los diversos niveles y sectores de la administración", en ninguna de las modalidades, ni territorial, ni administrativa, ni por colaboración. |

Desconcentración<sup>12</sup>

- Radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, previa asignación por la Constitución Política o la Ley.
- Orientación e instrucción por parte de los jefes superiores de la administración.
- El control a la dependencia desconcentrada es jerárquico.

| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FUENTE                                                      | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                    | DESCONCENTRACIÓN                                  | Art. 74 Gerencias Departamentales. Podrá organizarse una Gerencia por cada departamento en los términos señalados en el presente Decreto, cuyas funciones serán específicas y complementarias a la organización de la Contraloría General de la República. Sus competencias y funciones son las siguientes: Numeral 1) Ejercer la dirección administrativa y financiera de la organización administrativa desconcentrada de la contraloría en los términos de la delegación que en esta materia les conceda el contralor general. | Decreto 267 de 2000. (Contraloría General de la República). | <p>Ø Radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, previa asignación por la Constitución Política o la Ley.</p> <p>Ø Orientación e instrucción por parte de los jefes superiores de la administración.</p> <p>Ø El control a la dependencia desconcentrada es jerárquico.</p> |

| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                       | FUENTE                                                       | OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA DIFICULTAD PARA APLICAR LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                    | DESCONCENTRACIÓN                                  | Coordinar y supervisar los servicios que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los superiores de las mismas, de su marcha y del cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios respectivos en concordancia con los planes y programas de desarrollo municipal. | Ley 136 de 1994. Art. 91, par. 2, lit. c, num. 2. (Alcalde). | En esta norma no se evidencia la aplicación del criterio de orientación que refiere a la "Radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, previa asignación por la Constitución Política o la Ley.", en razón a que la función es ejercida por una autoridad que no pertenece a una dependencia de la entidad. |

12 Este mecanismo opera desde el nivel central de un órgano o ente estatal hacia las dependencias ubicadas a su interior o en la periferia del mismo. De manera que por disposición constitucional o legal y de forma permanente, se desplazan competencias y funciones inicialmente radicadas en el nivel central para ser cumplidas por unidades administrativas del mismo órgano o ente y, sin que por ello, adquieran autonomía. La desconcentración es territorial cuando la transferencia de competencias o funciones se realiza del sector central de la administración hacia uno de los entes territoriales, como ocurre con la función encargada al gobernador en el numeral 13 del artículo 305 Constitucional y, es funcional cuando la radicación de competencias o funciones, se efectúa por el nivel central de un órgano o ente estatal para que sean asumidas por una dependencia de inferior jerarquía ubicada en el mismo lugar que sirve de sede principal a la entidad. Esto significa que la titularidad de la competencia o función sigue radicada en el órgano o ente estatal como persona jurídica y, que para garantizar la agilidad y efectividad de sus cometidos la Constitución o la Ley autorizan la distribución de las mismas entre sus oficinas. FUENTE NORMATIVA: Artículo 209 de la Constitución Política; artículo 8° de la Ley 489 de 1998

Delegación<sup>13</sup>

- Transferencia de funciones o asuntos específicos mediante acto administrativo, previa autorización constitucional o legal.
- De una autoridad administrativa, titular de la función, a sus colaboradores del nivel directivo o asesor o a otras autoridades con funciones afines o complementarias.
- Es temporal. El titular de la función tiene la atribución de reasumirla en cualquier momento.

| GENÉRICO-INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | FUENTE                                                              | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                   | DELEGACIÓN                                         | "Delegar, en los funcionarios de los niveles directivo o asesor las funciones que se requieran para el mejor desarrollo de la gestión del Ministerio, en especial, las relacionadas con temas específicos de la política exterior, así como las de asistencia a Consejos y Juntas Directivas de las cuales forme parte por derecho propio" | Decreto 110 Art. 6° num. 2°. (Ministerio de Relaciones Exteriores). | <p>Ø Transferencia de funciones o asuntos específicos mediante acto administrativo, previa autorización constitucional o legal.</p> <p>Ø De una autoridad administrativa, titular de la función, a sus colaboradores del nivel directivo o asesor o a otras autoridades con funciones afines o complementarias.</p> <p>Ø Es temporal. El titular de la función tiene la atribución de reasumirla en cualquier momento.</p> |

| GENÉRICO-INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                        | FUENTE                                                                                                                      | OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA DIFICULTAD PARA APLICAR LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MECANISMO                                                                   | DELEGACIÓN                                         | Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas. | Ley 5ª de 1992. Art. 66. (Presidentes, Mesas Directivas y Comisiones Permanentes de las Cámaras. Congreso de la República). | <p>La norma no es muy precisa en el sentido de mencionar a qué autoridad administrativa corresponden las funciones y misiones específicas que se designan, por lo que llevaría a pensar que no se cumple con el criterio de la titularidad de las funciones.</p> <p>No se cumple con el criterio de que la transferencia de funciones y misiones específicas se realice a través de acto administrativo, pues la norma no lo expresa en ese sentido.</p> <p>El criterio relacionado con la temporalidad, si se cumple, por cuanto las Comisiones Accidentales son creadas para desarrollar funciones específicas de manera transitoria.</p> |

13 La delegación opera cuando, con fundamento en la Constitución Política o la Ley se transfieren funciones o asuntos determinados a través de un acto administrativo, conservando el delegante la titularidad de la función o asunto encomendado al colaborador o autoridad delegataria. En todo caso, el delegante deberá ejercer las acciones de orientación y control necesarias para asegurar el efectivo ejercicio de las funciones delegadas.  
FUENTE NORMATIVA: Artículos 209, 210, 302 Constitución Política; artículos 9 a 14 de la Ley 489 de 1998.

## Procedimientos

### Derecho de petición<sup>14</sup>

- Procedimiento para responder solicitudes en interés particular, interés general, información o consulta.
- La respuesta se profiere en cumplimiento de funciones administrativas.
- El término para la respuesta es legal o el que señale la administración bajo el criterio de razonabilidad.
- La respuesta debe ser de fondo, clara, concreta y oportuna.

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE<br>LA FUNCIÓN                                                                                                       | FUENTE                                                             | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                                               | DERECHO DE PETICIÓN                                         | "Resolver las consultas jurídicas y derechos de petición formulados por los organismos públicos y privados y por los particulares" | Decreto 70 de 2001 Art. 6° num. 4° (Ministerio de Minas y Energía) | <p>Ø Procedimiento para responder solicitudes en interés particular, interés general, información o consulta.</p> <p>Ø La respuesta se profiere en cumplimiento de funciones administrativas.</p> <p>Ø El término para la respuesta es legal o el que señale la administración bajo el criterio de razonabilidad.</p> <p>Ø La respuesta debe ser de fondo, clara, concreta y oportuna.</p> |

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE<br>LA FUNCIÓN                                                                                                                                                    | FUENTE                                                                                               | OBSERVACIONES CON RESPECTO<br>A LA DIFICULTAD PARA APLICAR<br>LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                                               | DERECHO DE PETICIÓN                                         | Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: 9. Dar curso, fuera de la sesión, a las comunicaciones y demás documentos o mensajes recibidos. | Ley 5 de 1992. Art. 43 num. 9°. (Presidentes de las Cámaras Legislativas. Congreso de la República.) | <p>No se aplican los criterios referentes a que el término de la respuesta sea legal o el que señale la administración bajo el criterio de razonabilidad, ni a que la respuesta debe ser de fondo, clara, concreta y oportuna.</p> <p>Esta función se refiere sólo al procedimiento o trámite que se debe dar a las solicitudes, y no a la respuesta que se deba proferir por la autoridad.</p> |

14 El Código Contencioso Administrativo regula el derecho de petición como un procedimiento que deben adelantar las "autoridades" (art. 1°), para emitir respuesta a quienes han impulsado la actuación administrativa con un requerimiento en interés general, particular, para obtener información o la absolución de una consulta. Para el trámite de cada una de estas modalidades del derecho de petición, la entidad u órgano correspondiente debe aplicar un procedimiento específico señalado en el Estatuto Contencioso.  
FUENTE NORMATIVA: Artículo 23 de la Constitución Política; artículos 4 a 26, 29 a 39 del Código Contencioso Administrativo.

Vía gubernativa<sup>15</sup>

- Procedimiento para decidir los recursos de reposición, apelación y/o queja interpuestos contra un acto administrativo definitivo de carácter particular para aclararlo, modificarlo, revocarlo o confirmarlo.
- Decisión sobre la legalidad, oportunidad o conveniencia del acto administrativo proferida por quien lo emitió o su superior jerárquico, dentro del plazo legal.
- Procede sólo a solicitud de parte.
- Culmina el procedimiento administrativo.
- Su agotamiento es presupuesto procesal de la acción judicial.

| GENÉRICO-INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO - INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                | FUENTE                                                                                                                  | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                               | VÍA GUBERNATIVA                                    | Resolver los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos suscritos por los directores seccionales administrativos y financieros. | Ley 938 de 2004, Art. 31 núm. 19. (Dirección Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación). | <p>∅ Procedimiento para decidir los recursos de reposición, apelación y/o queja interpuestos contra un acto administrativo definitivo de carácter particular para aclararlo, modificarlo, revocarlo o confirmarlo.</p> <p>∅ Decisión sobre la legalidad, oportunidad o conveniencia del acto administrativo proferida por quien lo emitió o su superior jerárquico, dentro del plazo legal.</p> <p>∅ Procede sólo a solicitud de parte.</p> <p>∅ Culmina el procedimiento administrativo.</p> <p>∅ Su agotamiento es presupuesto procesal de la acción judicial.</p> |

15 La vía gubernativa es un procedimiento administrativo que deben realizar las "autoridades" para decidir los recursos que interponen los sujetos pasivos de sus decisiones, con el ánimo de que éstas sean revocadas, aclaradas o modificadas, siendo posible que la "autoridad" correspondiente acceda a una de tales pretensiones o confirme la decisión. Mediante los recursos de reposición y apelación se decidirá la modificación, aclaración, revocatoria o confirmación del acto administrativo original y a través del recurso de queja se decidirá sobre la procedencia del recurso de apelación que fuere rechazado. De manera que como procedimiento, la vía gubernativa impone a las "autoridades" frente a quienes se ejerce, el deber de adelantar el trámite que está compuesto por una etapa inicial de recepción y estudio de los recursos; una etapa probatoria y una etapa decisoria y de notificación conforme lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

FUENTE NORMATIVA: Artículos 49 a 61 del Código Contencioso Administrativo.



| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | FUENTE                                                                                                                | OBSERVACIONES CON RESPECTO A LA DIFICULTAD PARA APLICAR LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                                | VÍA GUBERNATIVA                                   | Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y <u>recursos relativos al contrato de servicios públicos</u> . Las normas sobre <u>presentación, trámite y decisión de recursos</u> se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres. | Ley 142 de 1993. Art. 152. (Oficina de Peticiones, quejas y recursos. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.). | En esta función no es aplicable el criterio de orientación según el cual en el procedimiento de vía gubernativa se adopta la "Decisión sobre la legalidad, oportunidad o conveniencia del acto administrativo proferida por quien lo emitió o su superior jerárquico, dentro del plazo legal". Por el contrario en esta función se dispone que para el trámite y decisión de los recursos se utilicen las normas del derecho de petición, el cual es un procedimiento regulado de manera independiente a la vía gubernativa. |

### Revocatoria directa<sup>16</sup>

- Procedimiento para revocar o confirmar el acto administrativo general o particular con fundamento en causales legales.
- Decisión sobre la legalidad o mérito de los actos administrativos en firme o no.
- Decisión adoptada por quien profirió el acto administrativo o su superior jerárquico, dentro del plazo legal.
- Procede de oficio o a solicitud de parte.
- Requiere el consentimiento del titular cuando opera de oficio frente a actos administrativos de carácter particular.

| GENÉRICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO- INSTRUMENTO MECANISMO O PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                                                                                    | FUENTE                                               | CRITERIOS DE ORIENTACIÓN APLICADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                                | REVOCATORIA DIRECTA                               | "Son atribuciones del gobernador: (...) 2. Dirigir la acción administrativa en el departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración" | Decreto 1222 de 1986. Art. 94 Num.2°. (Gobernadores) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ø Procedimiento para revocar o confirmar el acto administrativo general o particular con fundamento en causales legales.</li> <li>Ø Decisión sobre la legalidad o mérito de los actos administrativos en firme o no.</li> <li>Ø Decisión adoptada por quien profirió el acto administrativo o su superior jerárquico, dentro del plazo legal.</li> <li>Ø Procede de oficio o a solicitud de parte.</li> <li>Ø Requiere el consentimiento del titular cuando opera de oficio frente a actos administrativos de carácter particular.</li> </ul> |

16 Mediante este procedimiento el funcionario que emitió el acto administrativo o su superior jerárquico de oficio decide la revocatoria del mismo o a solicitud de parte determina su revocatoria o confirmación. Procede frente a actos administrativos generales o particulares, aunque para los primeros sería más técnico hablar de derogatoria, al amparo de justificaciones de mérito.

FUENTE NORMATIVA: Artículos 69, 71, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo.

| GENÉRICO-<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO<br>DE LA FUNCIÓN<br>ADMINISTRATIVA | ESPECÍFICO -<br>INSTRUMENTO<br>MECANISMO O<br>PROCEDIMIENTO | DESCRIPCIÓN DE<br>LA FUNCIÓN                                                                                                                                                                      | FUENTE                                                                                    | OBSERVACIONES CON RESPECTO<br>A LA DIFICULTAD PARA APLICAR<br>LOS CRITERIOS DE ORIENTACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO                                                                               | REVOCATORIA DIRECTA                                         | <u>Revocatoria del Nominamiento.</u> El Procurador General podrá revocar un nombramiento cuando se presente alguna de las siguientes causales: Numeral 1. Cuando aun no se ha comunicado el acto. | Decreto 262 de 2000. Art. 169. – (Procurador General -Procuraduría General de La Nación.) | Esta función consagra una causal de revocatoria no prevista en el régimen establecido para este procedimiento en art. 69 del Código Contencioso Administrativo. En este sentido se observa que en esta función no se aplica el criterio de orientación según el cual se “Requiere el consentimiento del titular cuando opera de oficio frente a actos administrativos de carácter particular”. |

## Conclusiones

- Para cumplir los fines del Estado Social de Derecho existe un diseño funcional en el cual se distinguen:
  - Funciones misionales.
  - Funciones administrativas que propician el cumplimiento de las funciones misionales, las cuales en el presente estudio hemos denominado “*funciones administrativas de medio*”.
- Tradicionalmente, se ha denominado “Función Administrativa” a la Función misional de la Rama Ejecutiva. De acuerdo con los resultados del estudio, esta función debería denominarse “función ejecutiva”, para reservar el término “función administrativa” a la que se ha denominado “de medio” y que se ejerce por todos los entes que cumplen funciones públicas.
- La *función misional* debe permanecer regulada de manera específica para cada Ente estatal, de tal suerte que se garantice el cumplimiento del objetivo constitucional y legal que sustenta su creación.
- La *función administrativa de medio* se ejerce a través de los mismos instrumentos (*Acto Administrativo, Operación Administrativa, Contrato Administrativo*), mecanismos (*Descentralización, Desconcentración y Delegación*) y procedimientos (*Derecho de Petición, Vía Gubernativa y Revocatoria Directa*), en todos los entes estatales cuando cumplen *función administrativa*, en razón a que su finalidad es la realización de acciones de organización, planeación, ejecución y control.
- Aunque el ordenamiento jurídico enuncia los instrumentos, mecanismos y procedimientos, no aporta los elementos suficientes para diferenciarlos y establecer con claridad los casos en que ellos se aplican, situación que dificulta la vinculación del ejercicio de la Función Administrativa con los Principios Constitucionales y Legales.

Este hecho explica el *funcionamiento defectuoso* de la Administración Pública; *impide el cumplimiento óptimo de la misión institucional* y, en algunos casos, compromete la *responsabilidad* tanto del Estado como de los *servidores públicos*.

6. La investigación aporta una construcción teórica que, a partir de las fuentes legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, desarrolla unos *Criterios de Orientación* cuya explicación detallada se realizará en un artículo posterior.
7. Al aplicar los criterios de orientación a las funciones administrativas de medio asignadas a las entidades públicas, se evidenció que sólo en el 40% de las funciones estudiadas es clara su aplicación y que en el 60% de las funciones analizadas se presentó dificultad en la identificación del instrumento, mecanismo o procedimiento aplicable para su ejercicio.

## Bibliografía

- Benavides, José Luis. (2005). El Contrato Estatal. Entre el Derecho público y el derecho privado. Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición, Bogotá.
- Berrocal Guerrero, Luís Enrique. (2004). Manual del Acto Administrativo. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda. Tercera edición.
- Betancur Jaramillo, Carlos. (2009). Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Señal Editora Ltda.
- Chávez Marín, A. R. (2008). Lecturas de derecho administrativo. Universidad Santo Tomas, Facultad de Derecho, Bogotá D. C.
- Dupuis, Georges. (1976). L'Acto Administratif Unilateral. Recherches. Paris: Université de Paris.
- García de Enterría, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. (2008). Curso de Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Editorial Temis.
- García-Trevijano Fos, José Antonio. (1991). Los Actos Administrativos. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- Gordillo, Agustín. (2001). Tratado de Derecho Administrativo – Tomo I- Parte General. Medellín: Fundación de Derecho Administrativo y Biblioteca Jurídica Díké.
- González Rodríguez, Miguel. (2007) Derecho Procesal Administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Libre de Colombia.
- Guzmán Napurí, Christian. (2007). El Procedimiento Administrativo. Lima: Ara Editores.
- Hernández m., Pedro Alfonso. (1999). Descentralización Desconcentración y Delegación en Colombia. Santafé de Bogotá: Editorial Temis.
- Oliveros Tascón, Adolfo León. (2005). Apuntes sobre Derecho Administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Palacio Hincapié, Juan Ángel. (2006). Derecho Procesal Administrativo. Editorial Librería Jurídica Sánchez.
- Penagos, Gustavo. (2001). El Acto Administrativo. Tomo I. Bogotá D.C.: Ediciones Librería del Profesional.
- Penagos, Gustavo. (2004). Derecho Administrativo. Nuevas tendencias. Parte General. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Pening Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del Proceso de descentralización En Colombia 123, Editorial: Fundación Universidad Autónoma de Colombia.
- Rivero, Jean. (1994). Derecho Administrativo., Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Rivero, Jean. (2002). Páginas de Derecho Administrativo. Bogotá: Temis.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Santafé de Bogotá D.C.: Editorial Temis S.A.

Rodríguez Yong, M. J. (2006). La Descentralización Administrativa por Colaboración en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Público, Bogotá, D. C.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (1994). Acto Administrativo: Procedimiento, eficacia y validez. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Sayagués Laso, Enrique. (2007). Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Vidal Perdomo, Jaime. (2008). Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A.

Vedel, Georges. (1980). Derecho Administrativo. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar.

## Referencias Normativas

Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 1º, 2º, 23, 49, 58, 90, 113, 189 numeral 4, 208, 209, 210, 211, 285 y ss, 296, 298, 300, 302, 303, 305, 313, 315, 318, 319, 322, 330, 356, 362, 367, 368.

Código Civil Colombiano, artículos 1494 y 1495.

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo- Artículos 1º, 4º, a 26, 29 a 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 49 a 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69 a 74, 83, 86, 135, 138.

Colombia, Congreso de la República. Ley 80 de 1993, artículos 2º, 3º, 4º a 12, 13, 14 a 19, 20 y 21, 32

Colombia, Congreso de la República. Ley 489 de 1998, artículos 7º, 8º, 9º a 14, 38, 39, 41, 44, 47, 56, 57, 59, numeral 8, 61, 62, 64, literal a, 65, 66, 67, 68, 73, 75, 76, literales a) y d), 78, literal b), 89, 82, 83, 84, 94, 96, literal a), 99, Capítulo XV que comprende los artículos 103 a 109 y los artículos 110 y 114.

Colombia, Congreso de la República. Ley 938 de 2004, artículo 24.

Colombia, Congreso de la República. Ley 1150 de 2007, artículo 11.

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1188 de 2003 del Ministerio del Interior y de Justicia.

## Referencias Jurisprudenciales

Corte Constitucional, Sentencia T-835 de 2004. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1051, octubre 4 de 2001. Magistrado Ponente. Jaime Araújo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-517, septiembre 15 de 1992. Magistrado Ponente. Ciro Angarita Barón.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000. Magistrado Ponente. Antonio Barrera Carbonell.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia. C-036, enero 25 de 2005. Magistrado Ponente. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia. T-1268, noviembre 29 de 2001. Magistrado Ponente. Jaime Araújo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia. C-542, mayo 24 de 2005. Magistrado Ponente. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia. SU-200, abril 17 de 1997. Magistrado Ponente. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia. T-345, mayo 4 de 2006. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia. T-147 de 2002. Magistrado Ponente. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-392, septiembre 5 de 1995 y T-54 de febrero 14 de 1994. Magistrado Ponente. Fabio Morón Díaz.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-299, julio 11 de 1995 y T-210 de mayo 12 de 1995. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-187, abril 26 de 1995. Magistrado Ponente. Hernando Herrera Vergara.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-129, marzo 27 de 1996, expedientes T-84.422 y 84.544. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-64, febrero 1º de 2007. Magistrado Ponente.

Colombia, Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-792, septiembre 20 de 2006. Magistrado Ponente. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-57, enero 31 de 2005. Magistrado Ponente. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional., Sala Plena. Sentencia C-319, mayo 2 de 2002. Magistrado Ponente. Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-630, agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-125, marzo 22 de 1995, T-464, julio 16 de 1992 y T- 219, mayo 4 de 1994. Magistrado Ponente. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-10, enero 18 de 1993, Magistrado Ponente. Jaime Sanín Greiffenstein.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-262, julio 7 de 1993 y T- 263, julio 7 de 1993. Magistrado Ponente. José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-466, mayo 13 de 2004. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia. 5607, julio 3 de 1982. Consejero Ponente. Joaquín Vanín Tello.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 14850, marzo 8 de 2007. Consejero Ponente. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia. 14519, abril 20 de 2005. Consejero Ponente. Ramiro Saavedra Becerra.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 12460. Sentencia. Diciembre 12 de 1996. Consejero Ponente. Carlos Betancur Jaramillo.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia AP-2005-00240, julio 31 de 2008. Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia AC-4230, diciembre 12 de 1996. Consejero Ponente. Juan de Dios Montes Hernández.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Primera. Sent. 5262, noviembre 25 de 1999. Consejero Ponente. Juan Alberto Polo Figueroa.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia 16210, septiembre 25 de 2008. Consejero Ponente. María Inés Ortiz Barbosa.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Tercera. Sent. 14850, marzo 8 de 2007. Consejero Ponente M. P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia, Consejo de Estado. Sección Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia. 8732, julio 16 de 2002. Consejero Ponente. Ana Margarita Olaya Forero.

Colombia, Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Expediente 5375, Sentencia de julio 27 de 1994. Consejera Ponente. Dolly Pedraza de Arenas.

Colombia, Corte Suprema de Justicia., Sala Constitucional. Sentencia 843, mayo 5 de 1981. Magistrado Ponente M. P. Jorge Vélez García.

Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia 1251, febrero 28 de 1985. Magistrado Ponente. Manuel Gaona Cruz.