

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

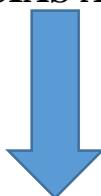
ESTADOS ELECTRONICOS

21 DE ENERO DE 2021

Magistrado: Dr. EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

| | | | |
|------------|---|---|------------|
| 2020-01021 | CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ADRIAN ALEXANDER BURBANO VS MUNICIPIO DE NARIÑO – INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE NARIÑO | AUTO SE INHIBE PARA CONOCER DEL PRESUNTO CONFLICTO DE COMPETENCIAS | 20/01/2021 |
|------------|---|---|------------|

VER PROVIDENCIAS A CONTINUACIÓN





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)

REF: : CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

RADICACIÓN No. : 2020-01021-00

DEMANDANTE : ADRIÁN ALEXANDER BURBANO

DEMANDADO : MUNICIPIO DE NARIÑO – INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE NARIÑO

AUTO

Procede la Sala de Decisión de esta Corporación, a pronunciarse, de conformidad con lo consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, sobre el conflicto de competencias Administrativas, suscitado entre el Municipio de Nariño y la Inspección de Policía de la misma localidad.

I. ANTECEDENTES

1. El 09 de abril de 2020, un patrullero de la Estación de Policía de Nariño impuso al señor Francisco Villareal, el comparendo N° 5248000000178, aplicando como medida correctiva, multa general y participación en actividad pedagógica, tipo 4°, por haber sido hallado, presuntamente, infringiendo el Decreto N° 0169 de 2020.
2. Contra la medida correctiva, el infractor interpuso recurso de apelación.
3. El 10 de abril de 2020, la Inspección de Policía del Municipio, recibió el informe de comparendo, quien mediante auto de la fecha, decidió avocar el conocimiento, declaró abierta la investigación y señaló fecha para la realización de audiencia pública, impartiendo el trámite del proceso verbal abreviado previsto en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.
4. Mediante Resolución del 28 de julio de 2020 se declaró al señor Villareal, contraventor por la infracción contenida en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, imponiendo como sanción multa y consecuentemente se concedió recurso de apelación.
5. El 05 de agosto de 2020, se radicó ante la Alcaldía de Nariño recurso de apelación por parte del infractor.

6. Por su parte la Alcaldía mediante Resolución de 27 de agosto del 2020, decide declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del 10 de abril de 2020 por parte de la Inspección de Policía Municipal de Nariño, al considerar que la Inspección vulneró el debido proceso del sancionado, al no resolver el recurso de apelación interpuesto por el señor Francisco Villareal, siendo que en su criterio se estaría tramitando una tercera instancia.

7. Así las cosas, el proceso fue devuelto a la inspección de policía para que surta el trámite de segunda instancia frente a la imposición del mencionado comparendo.

8. El 31 de agosto de 2020 la Inspectora de Policía del municipio elevó solicitud de aclaración de la Resolución sin número del 27 de agosto de 2020, solicitando la revocatoria de la resolución y la resolución del recurso de apelación, conforme lo establece la Ley 1801 de 2016.

II. TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante proveído de 24 de septiembre del 2020, se dispuso, en aplicación al artículo 39 del CPACA, fijar un edicto por el término de 5 días, para que las autoridades involucradas y particulares, puedan presentar sus alegatos y consideraciones, edicto que fue publicado el 25 de septiembre al 02 de octubre del 2020.¹

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

3.1. Inspección de Policía, Municipio de Nariño

En criterio de la Inspección de Policía de Nariño, era su competencia conocer el asunto en primera instancia, siendo que el uniformado de policía impuso al señor Francisco Villareal sanción consistente en Multa General Tipo 4.

Manifiesta, que existen dos procedimientos: a) verbal inmediato y b) proceso verbal abreviado, el primero de competencia del personal de policía y el segundo de su conocimiento.

Dijo, que de acuerdo a la Ley 1801 de 2016, y dando aplicación al proceso verbal abreviado, el recurso de apelación contra la medida impuesta al señor Villareal, debe resolverse por la Alcaldía Municipal.

Considera que el oficial de policía carecía de competencia para imponer multa al ciudadano, de lo contrario se vulneraría el artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

3.2. Alcaldía Municipal de Nariño

La parte solicitante advierte que a la orden de Comparendo del 09 de abril del 2020, iniciado contra el señor Francisco Javier Villarreal, debió brindarse el trámite del proceso verbal inmediato, en el que las órdenes del personal

¹ Archivo No. 6 cuaderno Tribunal Administrativo de Nariño

uniformado deben cumplirse, mientras su superior funcional resuelve los recursos de apelación, en caso de que este se interponga.

Refiere, que de la lectura de la Ley 1801 de 2016, exegéticamente se concluiría que en efecto la Alcaldía es la autoridad competente para dirimir el asunto en segunda instancia; sin embargo una interpretación sistemática del articulado lleva a decantar que frente a la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, el recurso de apelación se tramita ante la Inspección de Policía Municipal, por las sendas del procedimiento verbal inmediato.

Aduce, que no es posible adelantar dos procedimientos diferentes, atendiendo a cada una de las sanciones impuestas al infractor, por lo que una vez iniciado el proceso por un uniformado e interpuesto el recurso de alzada, el segundo grado de decisión es la inspección y no la alcaldía; de tal suerte que si se decidiera de forma contraria se estaría frente a un trámite con tres instancias.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

Al tenor del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, es competencia de este Tribunal conocer de los conflictos de competencias administrativas, así:

“CONFLICTOS DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

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

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán.”²

4.2. Sobre el conflicto de competencia administrativa

El principio de legalidad, propio del Estado de Derecho, permite a los administrados y a las autoridades estatales conocer de antemano el marco jurídico y procedimental al cual se hallan atados en el desarrollo diario de actividades. Siendo ello así, cada individuo tiene cierto margen de seguridad respecto a sus derechos, deberes y los trámites para lograr su efectividad.

Dentro de ese contexto, cada autoridad de la República tiene expresamente definidas sus atribuciones y límites, de tal suerte que podrá actuar solo sobre el marco de los mismos, garantizando de esa manera una organización justa y con respecto del derecho al debido proceso constitucional.

Para resolver el conflicto de competencia que nos ocupa, vale la pena traer a colación la providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019)³, que en materia de competencia dijo:

El elemento de la competencia hace relación a la facultad que tiene un funcionario u órgano para ejercer una función administrativa en una materia y dentro de cierto tiempo y ámbito territorial. Es el poder de conocer, gestionar y ejercer autoridad administrativa en ciertos asuntos, dentro de “... la esfera de atribuciones de los entes o órganos, determinada por el Derecho objetivo o el ordenamiento jurídico. Vale decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe legítimamente ejercer...”.

La asignación de la competencia obedece a diversos criterios o factores, entre los que se destacan: (i) la materia (ratio materie), es decir, según las actividades, tareas y funciones que puede desempeñar la autoridad; (ii) el territorio (ratio loci), esto es, el ámbito espacial o circunscripción en la cual se puede ejercer; (iii) el tiempo (ratio temporis), o sea el ámbito temporal en el cual es legítimo ejercerla; (iv) el grado, nivel de jerarquía o posición vertical que tenga la autorizada dentro de la organización administrativa; y (v) al sujeto (ratio personae), esto es, por las calidades o condiciones de la autoridad.

En nuestra legislación la competencia está delimitada por las atribuciones que confiere la Constitución, la ley o el reglamento a las entidades y servidores públicos, quienes únicamente pueden hacer, actuar y ejercer funciones en lo que la ley les permita y autorice para el cumplimiento de los fines del Estado (artículos 2, 6, 121 y 122 de la Constitución Política).

² Ley 1437 de 2011. De Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00244- 00(C)

(...)

Por el carácter imperativo y de orden público de las normas que distribuyen las competencias entre las autoridades del Estado (artículos 121 y 122 C. P), se ha considerado que la falta de competencia constituye uno de los vicios más graves que afectan la legalidad de los actos administrativos. Sobre este particular el Consejo de Estado señaló:

“...[L]a competencia de las autoridades estatales es un aspecto que se encuentra regulado por normas imperativas de “orden público”, el cual constituye el “Conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras”; así mismo, constituye el primero y más importante requisito de validez de la actividad administrativa, siendo la incompetencia la regla general, mientras que la competencia es la excepción, ya que se restringe a la que de manera expresa les otorga el ordenamiento jurídico a las distintas autoridades, lo que se explica si se tiene en cuenta que “la incompetencia está entronizada en beneficio de los intereses generales de los administrados contra los posibles abusos o excesos de poder de parte de los gobernantes; por esta razón, el vicio de incompetencia no puede sanearse”.

De lo anterior, se desprende que, la competencia es uno de los más importantes elementos de la administración pública, de tal suerte que su vulneración puede poner en entredicho la legalidad de los actos emanados por las autoridades.

En lo que respecta al conflicto de competencias administrativas, la jurisprudencia referida en precedencia, explicó los requisitos para su existencia:

“1. Deben existir al menos dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia para conocer de un asunto determinado. Por tanto, “no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quién debe asumir la carga para conocer el trámite.” Y, claro está, no existe conflicto cuando una autoridad asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra lo reclama para sí.

Además, se ha precisado que el conflicto de competencias se traba entre entidades u organismos distintos, no entre funcionarios o dependencias de una misma entidad. Por tanto, los conflictos intra-orgánicos deberán ser resueltos por las autoridades superiores de las propias entidades u organismos en aplicación del principio de jerarquía.

2. Al menos uno de los organismos o entidades debe pertenecer al orden nacional.
(...)

3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la

controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas.

4. *El conflicto debe referirse a competencias de naturaleza administrativa. (...)*⁴

5.3 Del caso concreto

Revisados los documentos que obran en el expediente, la Sala advierte que en el presente asunto no existe un verdadero conflicto de competencias administrativas que pueda ser resuelto por esta Corporación, por las siguientes razones:

Como se señaló anticipadamente, según lo dispuesto en el artículo 39 del CPACA, al Tribunal Administrativo le corresponde decidir los conflictos de competencias administrativas suscitados entre dos o más autoridades del orden departamental, distrital o municipal.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, como el conflicto de competencias se plantea entre la Alcaldía Municipal de Nariño y la Inspección de Policía de la misma localidad, se puede predicar la existencia de una relación de subordinación, pues, la Inspección de Policía, de conformidad con el Acuerdo 004 del 31 de mayo del 2020, hace parte de la estructura organizacional del municipio de Nariño, esto hace que, para su viabilidad, no se encuentre cumplido el presupuesto trazado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto a que el conflicto de competencias debe surgir entre entidades u organismos distintos y no entre funcionarios o dependencias de una misma entidad.

En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁵, en un caso de similares connotaciones, en donde se planteó un conflicto de competencias entre la Inspección de Policía y la Alcaldía de San Vicente Chucurí, realizó las siguientes precisiones:

“Finalmente, debe tenerse en cuenta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del CPACA, en concordancia con el artículo 112 del mismo código, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le corresponde decidir los conflictos de competencias administrativas entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo.

El presente asunto se plantea entre dos autoridades que pertenecen al mismo municipio y que se encuentran sometidas, por lo tanto, a la jurisdicción del

⁴ *Ibídem.*

⁵ Sentencia del 18 de julio de 2016, radicado N° 11001-03-06-000-2016-00088-00(C) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

mismo tribunal administrativo, quien sería el competente, en principio, para resolver el supuesto conflicto. Sin embargo, una de ellas -la Alcaldía- es superior jerárquico de la otra -la Inspección de Policía- dentro de la misma entidad territorial (Municipio de San Vicente de Chucurí), por lo que no se cumple tampoco, por este aspecto, uno de los presupuestos necesarios para que se configure un conflicto de competencias administrativas que pueda ser resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, según lo dispuesto en el organigrama de la Alcaldía de San Vicente de Chucurí y en el artículo 329 de la Ordenanza N° 017 de 27 de agosto de 2002, "[p]or la cual se expide el nuevo Código de Policía para el Departamento de Santander", a los alcaldes municipales de ese departamento les compete "[a]ctuar como jefe de policía en territorio de su jurisdicción". Por lo tanto, la Inspección de Policía de San Vicente de Chucurí es una dependencia del municipio, situación que la sitúa en una posición de subordinación jerárquica dentro de la organización administrativa de dicha entidad. De todo lo anterior resulta que los empleados de la Inspección de Policía son servidores públicos del orden territorial, pertenecientes a una sola estructura administrativa y dependientes del Alcalde.

Aclara la Sala que lo anterior no significa, sin embargo, que la Inspección de Policía carezca de autonomía funcional para el cumplimiento de las funciones que la ley y las normas locales le asignen, ni que el Alcalde municipal pueda actuar por fuera de las disposiciones legales y municipales, o de los procedimientos debidamente establecidos, pero no puede desconocerse que el presunto conflicto de competencias, en el evento de que realmente existiera, se daría entre las autoridades del mismo municipio (conflicto intra-orgánico), por lo cual tendría que resolverse internamente, de acuerdo con los procedimientos que establezca la ley, el Código de Policía local, las demás disposiciones territoriales y el principio de jerarquía"⁶.

Revisados los antecedentes del caso, así como los documentos que obran en el expediente y los planteamientos hechos por las partes involucradas, la Sala concluye que en el presente asunto no existe un verdadero conflicto de competencias administrativas que pueda ser resuelto por el Consejo de Estado, por las razones que se explican a continuación, motivo por el cual la Sala se declarará inhibida:

(...)

En consecuencia, al no cumplirse los presupuestos para que exista un real conflicto de competencias administrativas, por ser un conflicto inter- orgánico, como ocurre en el presente asunto, donde se discute la competencia de quien debe conocer el recurso de apelación contra la sanción de multa impuesta al

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 18 de julio de 2016, radicado N° 11001-03-06-000-2016-00088-00(C).

señor Villareal, esta Sala se declarará inhibida para resolver el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Nariño**, en Sala Primera de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO. - INHIBIRSE para conocer del presunto conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Inspección de Policía de Nariño y el Despacho del alcalde del Municipio de Nariño (N), por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. - COMUNÍQUESE la presente decisión a la Inspección de Policía de Nariño y la Alcaldía del Municipio de Nariño (N).

TERCERO. - EJECUTORIADA esta providencia, por secretaría archívese el expediente haciendo las anotaciones correspondientes en el Sistema de Registro "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala Virtual de la fecha



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado

