



Radicación: 2017101650-3-001

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:
Trámite: 17-Correspondencia
Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA
Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO

MEMORANDO

1.2

Bogotá, D.C., 01 de abril de 2018

PARA: ELÍAS ALONSO NULE RHENALS
CONTROL INTERNO

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta al memorando 2017101650-3-000 del 22 de noviembre de 2017
Concepto jurídico sobre los efectos de la Circular interna 00005 del 30 de
septiembre de 2016

Respetado doctor Nule,

En atención al requerimiento de emisión de concepto jurídico solicitado mediante el radicado del asunto por la entonces asesora de Control Interno, Luz Mary Cárdenas Herrera, de acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 12 del Decreto-Ley 3573 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica da respuesta en los siguientes términos:

I. PROBLEMA JURÍDICO

En el memorando objeto de estudio se plantea la siguiente solicitud:

“[S]e solicita analizar si la decisión contenida en la circular 00005 de 2016, se trata de un acto administrativo de carácter general que debió ser publicado de acuerdo con lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

[e]n consecuencia, es importante se revise si produjo o no efectos jurídicos”.

II. ANTECEDENTES

Una vez consultada la base de datos de los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), no se encontraron pronunciamientos relacionados directamente con el problema jurídico planteado.

III. CONSIDERACIONES



Radicación: 2017101650-3-001

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO

Con el fin de dar respuesta a la inquietud planteada, se efectuará el examen de los siguientes temas: i) la naturaleza jurídica de las circulares administrativas o de servicio, ii) la determinación del carácter general o particular de la Circular 00005 de 2016, iii) la obligación de publicar los actos administrativos de carácter general; y iv) los efectos jurídicos de la circular bajo examen.

1. Las circulares como actos administrativos

El acto administrativo es por excelencia el medio a través del cual la administración manifiesta su voluntad. En efecto, la Corte Constitucional ha expresado:

“El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados”.¹

En tal sentido, las circulares que producen efectos jurídicos podrán ser catalogadas como actos administrativos. Al respecto, es menester mencionar que el Consejo de Estado ha distinguido entre las circulares que revisten tal carácter y aquellas que no. En el primer caso, es procedente predicar que una circular ostenta la calidad de acto administrativo siempre y cuando contenga la *“manifestación de voluntad de la Administración dirigida a producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica”*², mientras que en el segundo caso, otras circulares serán actos que por *“presentar un valor meramente orientativo, instructivo o informativo carecen de efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas de los particulares (en tanto no crean, modifican ni extinguen una)”*³ y por lo tanto, no serán actos administrativos.

En el caso bajo estudio, a través de la Circular 00005 de 2016, la Dirección General de la ANLA autoriza realizar un incremento de 5.5% en los honorarios a cancelar por la ANLA para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. En tal sentido, es procedente afirmar que dicha circular reviste el carácter de acto administrativo en tanto modifica la situación jurídica establecida mediante la Resolución 1726 del 30 de septiembre de 2015, la cual había fijado un incremento anual de 3% en el pago de los aludidos honorarios, salvo que la Dirección General dispusiera un incremento superior.

Establecida entonces la calidad de acto administrativo de la Circular interna 00005 del 30 de septiembre de 2016, es procedente examinar si su carácter es general o particular.

2. La Circular 0005 de 2016: carácter general o particular

¹ Corte Constitucional, sentencia C-542 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, radicación número 05001 23 33 000 2012 00533 01, sentencia del 27 de noviembre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala

³ Ibid



Radicación: 2017101650-3-001

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:
Trámite: 17-Correspondencia
Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA
Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO

Para determinar si la circular bajo examen es de carácter general, es necesario diferenciar los actos administrativos de carácter general y aquellos de carácter particular.

El máximo tribunal constitucional señaló:

“A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

*Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados”.*⁴

Bajo este entendido, la Circular 00005 de 2016 es un acto administrativo de carácter general toda vez que el incremento del 5.5% en los valores previstos en la Resolución 1726 del 30 de diciembre de 2015 tiene como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, esto es, aquellas que reciban honorarios por concepto de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. El grupo de personas cobijado por la circular interna es variable, ya que está compuesto por los individuos que suscriban un contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, lo cual se ajusta a la descripción de acto administrativo de carácter general antes enunciada.

En este punto, cabe mencionar que la circular que se estudia no podría ser de carácter particular en razón a que no se refiere a situaciones individualmente consideradas e identificadas.

Siendo la Circular Interna 00005 de 2016 un acto administrativo de carácter general, se debe ahora examinar lo referente a su publicación.

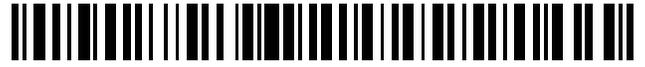
3. El deber de publicación de los actos administrativos de carácter general

El principio de publicidad que rige las actuaciones administrativas establece la obligación por parte de las autoridades de dar *“a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley”*⁵.

Ahora bien, para el caso de los actos administrativos de carácter general, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 65 establece el deber de publicarlos:

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería

⁵ Numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



Radicación: 2017101650-3-001

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO

*“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.*

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación” (subrayado fuera del texto original).

De acuerdo con lo anterior, se infiere que la Circular 00005 de 2016 debió publicarse en la página electrónica de la ANLA. Según se manifestó en el memorando suscrito por la doctora Luz Mary Cárdenas, dicho documento no aparece publicado en la Gaceta institucional ni en la Intranet de la entidad en el link “circulares”.

No obstante, se constató que la circular en mención sí está publicada en la Intranet en el siguiente link:

<http://intranet.anla.gov.co:82/search/site/subdirecci%C3%B3n%20administrativa%20y%20financiera>

Si bien la publicación no fue efectuada en el vínculo “circulares” de la Intranet, esta sí fue realizada en la página correspondiente a la Subdirección Administrativa y Financiera, a la cual se accedió a través del botón de búsqueda en la parte superior derecha de la página de Intranet. De acuerdo con la información proporcionada por la Oficina de Comunicaciones de la entidad, la publicación fue efectuada el día 12 de mayo de 2017 en la Intranet, constancia que se adjunta a este memorando.

Por lo anterior, es posible concluir que se cumplió con el deber de publicación de la circular, obedeciendo a lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

4. Efectos jurídicos de la Circular 00005 del 30 de septiembre de 2016

Para determinar los efectos jurídicos de la Circular 00005 de 2016, como se solicita en el memorando origen de este concepto, es importante examinar si esos efectos dependen de su publicación.

Respecto a la publicación de los actos administrativos, la Corte Constitucional ha afirmado que esta formalidad cumple con dos objetivos: “*el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contienen el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido los mismos*”.⁶

Lo expresado por la Corte Constitucional se encuentra en concordancia con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que la publicación del acto administrativo de carácter general sirve para efectos de vigencia y oponibilidad.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz



Radicación: 2017101650-3-001

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO

En palabras del Consejo de Estado, lo anterior indica que

*“su eficacia o fuerza vinculante respecto de terceros depende de que se publiquen en ese medio oficial de difusión, lo que de llegarse a omitir no afecta la validez de esos actos administrativos de carácter general, pues se trata de una circunstancia posterior a la formación del acto, que simplemente lo hace inoponible respecto de terceros”.*⁷

De lo anterior, es posible colegir que la publicación de los actos administrativos de carácter general es presupuesto de eficacia de los mismos mas no de su validez. En el caso que nos incumbe, la Circular 00005 de 2016 tiene plenos efectos jurídicos, toda vez que se encuentra publicada en la página de la Intranet de la entidad, y aunque no se hubiere cumplido con el requisito de publicidad, huelga decir que su validez no se hubiera visto afectada.

Lo anterior es confirmado por el Consejo de Estado cuando señaló: *“la falta de publicidad de los actos demandados no genera la nulidad de los mismos, sino que conlleva como consecuencia su inaplicación frente a terceros, en consideración a que la publicidad no es presupuesto para su validez sino para su eficacia”.*⁸

IV. CONCLUSIÓN

Como resultado de lo expuesto en este concepto, es procedente concluir que la Circular Interna 00005 del 30 de septiembre de 2016 expedida por esta entidad reviste el carácter de acto administrativo de carácter general.

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 respecto al deber de publicación de los actos administrativos de carácter general, se evidenció que la circular en mención se encuentra publicada en la Intranet de la entidad, y que por lo tanto, produce plenos efectos jurídicos.

Es importante anotar que aunque no se hubiera cumplido el requisito de publicidad, la circular 00005 de 2016 no vería comprometida su validez sino únicamente su eficacia.

Finalmente, es menester mencionar lo establecido por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: *“Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.* De acuerdo con lo anterior, el presente concepto no es vinculante.

Cordialmente,

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, radicación número 76001-23-31-000-2011-01520-01(21315), sentencia del 19 de octubre de 2017, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de octubre de 2011, expediente No. 0354-11, C.P. Alfonso Vargas Rincón

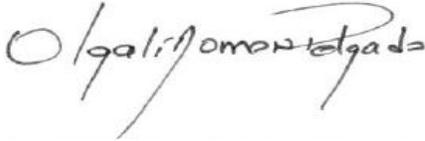
**Radicación: 2017101650-3-001**

Fecha: 2018-04-01 18:50 Proceso: 2017101650 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1030-CONTROL INTERNO



OLGA LI ROMERO DELGADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 1 folio con el pantallazo de la publicación de la Circular 00005 de 2016 en la intranet de la ANLA, la cual aparece identificada con radicado de salida 2016062948-3-000 del 30 de septiembre de 2016, así como el pantallazo donde consta la fecha de publicación.

Revisó: --Olga Lucia Carreño Quintero (Abogada)
Diana Lucero Sierra Torres (Líder Jurídico/Contratista)
Proyectó: Olga Lucia Carreño Quintero

Archívese en:

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.