

EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN COLOMBIA

ANALISIS TEORICO Y CASO PRÁCTICO

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I

1. Estado de derecho y origen de las competencias.
2. El surgimiento del estado de derecho.
 - 2.1 Sistema Constitucional.
 - 2.2 Conflicto de Competencias.

CAPITULO II

1. Problematicación de las competencias en la administración pública: Aspectos conceptuales y metodológicos.
2. Planteamiento del problema.
 - 2.1 Aspectos conceptuales y metodológicos.
 - 2.2 Vigilancia y Control en la función administrativa.

CAPITULO III

1. Contexto estatal sobre la división de poderes y la competencia y la competencia de la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio.
2. Contexto de la estructura orgánica del Estado.
 - 2.1 La función pública.
 - 2.2 Ramas del poder público.
 - 2.3 Colaboración armónica entre poderes.
 - 2.4 Superintendencias.
 - 2.5 Unidades Administrativas Especiales.
 - 2.6 Superintendencias con personería jurídica.
3. Superintendencia de Puertos y Transporte
 - 3.1 Funciones de Inspección, Vigilancia y Control
 - 3.2 Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura.
4. Las Unidades Administrativas Especiales.

4.1 Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

4.2 La colaboración armónica entre la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

CAPITULO IV

1. Comparación de competencias entre entidades del Estado y conclusiones.
 - 1.1. La forma de resolución de conflicto de competencias administrativas.
 - 1.2. La jurisprudencia del Consejo de Estado.
2. Caso sub examine.
3. El objeto de competencias y funciones.
4. El problema a analizar.
5. Análisis jurídico del problema planteado.
6. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
7. La Superintendencia de Puertos y Transporte.
8. Conflicto de competencias administrativas aparente.
9. Conclusiones.

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN

Esta investigación procura desarrollar el concepto de conflicto de competencias entre entidades del Estado, en la medida que esa colisión de origen normativa, ha venido generando una confusión hacia los ciudadanos y los usuarios de servicios específicos que ofrecen diferentes actores estatales. Este tipo de opacidades en la definición de sus funciones, materia y ámbito configura conflictos positivos de competencias, impactando en la seguridad jurídica de los ciudadanos y en la garantía de sus derechos fundamentales. Se usa la teoría del derecho administrativo junto a la conceptualización sobre los conceptos de competencia, vigilancia y control desde el punto de vista teórico como en la perspectiva del Consejo de Estado, traza la figura de las entidades de inspección, vigilancia y control, con lo cual discute reflexivamente la evolución de un Estado de control a un Estado social en la naturaleza de su justicia administrativa, cercano al ciudadano y en salvaguarda de sus derechos, concluyendo que en efecto existe una separación de competencias entre la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Aeronáutica Civil, en cuanto a la prestación de servicios e infraestructura aérea y su inspección, vigilancia y control, como ejemplo de conflicto de competencias y afectación del servicio público como entidades del orden nacional.

ABSTRACT

This investigation is about the all conflicts of responsibilities of the different entities of the state, and the conflict between them. This text development the theory of the conflicts in side de structure of a democratic nation, when the law doesn't have a clear instruction of administrative procedures and the justice have to clear up the concepts and de faculties of each entities or organism.

Inside of the democratic states we have different responsible of public administration, whatever the people needs to process in different ways their issues in front the administration, and the state have to attend all petitions and process without, negative and wrong attitude and conflict that being problems of the functional structure.

KEY WORDS: Competence, supervision, conflicts and State entities.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado integró el ejercicio de investigación realizado en el marco de trabajo del semillero de investigación la *Espada del Augurio*, hace el análisis crítico del tema de competencias al interior de la administración pública en nuestro país, en el caso de las entidades de vigilancia y control a cargo de los servicios e infraestructura del transporte aéreo.

Este ensayo analiza el origen de la competencia administrativa como una manifestación particular de la división de poderes, lo que supone estar en presencia de un Estado de Derecho. Dados estos datos de realidad precedentes al análisis es indispensable una contextualización sobre el surgimiento de este tipo de análisis y la ampliación que supone el desarrollo de la competencia del poder ejecutivo. Esta contextualización no es para nada trivial ya que explica y expresa la importancia que tiene la función administrativa para el estado moderno y como un conflicto entre la misma y el ciudadano o entre distintas entidades, lo cual tiene un profundo significado en la concepción del estado y en las garantías a los derechos de los asociados.

Después de este análisis conceptual de la figura de conflicto de competencias, se concluirá con un ejemplo conceptual sobre el cual se desarrolla el conflicto de competencias entre dos entidades del orden nacional, con lo cual se partirá de la teoría del derecho administrativo y los conceptos de vigilancia y control según las sentencias estudiadas, las regulaciones a las prestaciones de servicio o de la infraestructura del transporte aéreo, en donde las competencias definidas para las entidades del Estado: la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Aeronáutica Civil, pueden causar confusión en la comprensión de la reglamentación del transporte aéreo para los trámites administrativos. Estas opacidades administrativas de competencias al nivel regulativo de la administración configuran costos transaccionales¹ para los agentes sociales que ven afectada su seguridad jurídica y materializan un evidente costo social. Es decir, la difusión y dispersión de la información de competencias de las entidades, causa ineficiencias para las personas, quienes en los

¹La teoría de los costos de transacción hace parte de la teoría económica del derecho, a su vez basada en el concepto de costos de transacción introducido por Coase R., consistente en que el funcionamiento depende en su externalidad de los sistemas de reglamentación social, por ende el sistema jurídico y su dinámica introduce elevaciones de costo o disminuciones en función de la eficacia de su racionalidad, la complejidad legal dificulta las transacciones de los agentes sociales provocando inseguridad jurídica y un alto costo social (Coase 1994)

trámites ignoran a quien y de qué modo se puede resolver una gestión de demanda administrativa o de aclaración en la prestación del servicio o en la infraestructura del transporte aéreo.

El carácter difuso y disperso de la información acerca de la definición de competencias en las entidades a cargo de la vigilancia y control del transporte Aéreo en Colombia, justifica el propósito de este trabajo que realiza un análisis y descripción del concepto de conflicto de competencias administrativas, pues en la medida que esa colisión persista sin ser resuelta por cuenta de la ley o la jurisdicción, el andamiaje institucional y la satisfacción de las pretensiones de los administrados, quienes en algunos casos pagan un expendio tipo tasa para ser vigilados y contralados, no serán satisfechas.

El desarrollo del texto comienza en su primera parte por plantear el mentado contexto sobre el origen de las competencias, la separación de los poderes públicos y la implicación jurídica social del Estado de Derecho como garantía de derechos a los asociados, posteriormente se planteará el problema del caso en examen junto a sus aspectos conceptuales y metodológicos; en la segunda parte se contextualiza las entidades de observación caracterizando grosso modo la estructura administrativa del estado y la posición y función de estas en tal organigrama, para luego describir los conceptos y conclusiones de algunas sentencias, en cuanto al grado o tipo de conflicto de competencias existentes entre ellas, con respecto al transporte aéreo en su servicio e infraestructura, y por último la parte final realiza la discusión y precisa conclusiones en vinculación con lo dicho por las sentencias.

CAPITULO I

ESTADO DE DERECHO Y ORIGEN DE LAS COMPETENCIAS

En esta parte del texto se vinculan los conceptos de separación de poderes para el control político a la estructuración del Estado de Derecho a finales del XVIII y el siglo XIX con la configuración del constitucionalismo, lo cual hace emerger la conceptualización del conflicto de competencias; este conflicto fue motivado políticamente por las revoluciones burguesas, cuya concepción filosófica liberal proporciono las fuerzas teórico-políticas de esta nueva forma de estado desligado del absolutismo, del ya conocido en la literatura histórica por “ancient régime”.

El surgimiento del Estado de Derecho

El fenómeno jurídico del conflicto de competencias y su importancia para la institucionalidad política en las sociedades contemporáneas se encuentra inextricablemente ligado al surgimiento, estructuración y organización del poder según lo concibió el pensamiento político de los siglos dieciocho y diecinueve, definiendo el denominado Estado de Derecho.

La teoría del Estado sujeto al Derecho es un resultado del trabajo de los pensadores alemanes del derecho público. El termino *Rechtsstaat* –Estado de Derecho-² propone entre la reflexión alemana del siglo diecinueve una densa y prolija conceptualización, a pesar de que la revolución francesa hubiera ya instaurado institucionalmente su aparición socio-política en el siglo dieciocho, su confección propiamente teórica es producto de la teoría del estado germana, y su aceptación es en general incorporada por todos las instituciones políticas de todos los países, incluidos el constitucionalismo iberoamericano, a lo largo del siglo diecinueve.³

La teoría del Estado en el pensamiento político de la filosofía alemana estableció además tipologías de estado, que permiten entender la delimitación que separa al Estado de Derecho, o estado sometido a la ley, al conjunto de reglas previamente instituidas por el

² ZAGREBELSKY, G.: *El Derecho dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, trad. de Marina Gascón, 4ª edic., Trotta, 2002, p. 21.

³ FERNÁNDEZ SEGADO, F., y otros: *La jurisdicción constitucional en Iberoamerica*, Dykinson, Madrid, 1997.

poder constituyente, o soberano; del estado sometido a la fuerza, o el estado subordinado a la fuerza policial como en el despotismo ilustrado del dieciocho, tal tipología configura no solo una claridad de la forma del estado adquirida por el constitucionalismo del diecinueve, sino que describe una sucesión histórica de las formas de estado.⁴

La historicidad o situación experiencial por lo cual aparece el término *Estado de Derecho* está asociada a la realidad social burguesa de las últimas décadas del dieciocho y comienzos del siglo diecinueve, las burguesías hallaron raigambre en la filosofía liberal de Locke y Montesquieu este último quien ayudo a configurar en Francia una realidad socio-política que quebró radicalmente con la forma del “*ancien régime*” propio de un modelo de Estado de tipo monárquico o absolutista, de estos antecedentes bebió la teoría del estado alemana ya mencionada.

Mientras Francia había destruido el régimen del monárquico implacablemente a través de lo que se conoció como la época del terror, en el contexto alemán la monarquía sobrevivía probándose límites en su ejercicio, pero con determinadas invulnerabilidades al derecho, así el imperio prusiano conservaba en su fundamento el poder que había agenciado.

El modelo de estado anglosajón como francés era claramente de una constitucionalidad más franca o más evidente que la del alemán, sin embargo en general compartían el esquema de la figura del Estado liberal de Derecho; la base fundamental se asentaban en los derechos naturales de propiedad, libertad y vida para los individuos en la forma universal política del ciudadano, así como el método de *checks and balances* (pesos y contrapesos) de la separación de poderes para el control político, era compartido por anglos franceses y germanos.⁵

Por ende, se puede afirmar con cierto grado de certidumbre que el desarrollo del Estado de Derecho como lugar teórico, es producto de la evolución más o menos conflictiva dependiendo de la sociedad europea y sus propias dinámicas, luego se puede reconocer que en Francia el proceso de transformación fue notoriamente violento, mientras que en Alemania fue gradual pasando del Estado absolutista a al estado de tipo liberal sometido al Derecho.

⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo. Manual de derecho político: Introducción y teoría del Estado / Pablo Lucas Verdú, Pablo Lucas Murillo de la Cueva. Madrid: Tecnos, 1990.

⁵ *Ibíd*em, p. 16

Esta fase de transición entre tipos de Estado se sostuvo principalmente en la rotura radical con los principios y discursos ideológicos, como doctrinarios que daban cimiento al Estado absolutista, no fue su estructura material la que echo abajo la revolución francesa o sus cabezas las que decapito, sino la propia legitimidad o suelo representacional e ideológico que desestructuró, por lo tanto ya el poder en una persona omnímodo y concentrando todas las funciones del estado en su cabeza se desgrano mediante la importancia asignada a la ley, a la separación de los poderes con el fin de controlar y regular el poder político; el contractualismo somete el estado al aceptación por parte de la comunidad mayoritaria, es decir el consenso y el pacto social legitiman a las personas investidas del poder político, quienes ven como la razón del pacto está en la fundamentación de sus derechos y en el respeto y garantía de los mismos.

En efecto, la denominada burguesía quería asegurar el desplome del Estado absolutista para obtener el dominio sobre el poder político que estaba en manos principalmente de la nobleza y el clero, para así consolidar su propio poder económico y protegerlo con el andamiaje del Estado. No es necesario detallar demasiado, las burguesías en ascenso del siglo diecinueve europeos reflejaron sus formas ideológicas en la concepción de Estado, la separación de poderes, la garantía al individuo y sus derechos de propiedad y libertades económicas, materializan estructuralmente en los fundamentos ideológicos del estado de derecho, propiamente liberal.⁶

El trabajo del pensamiento liberal garantiza esa producción del Estado de Derecho como imperativo cultural. Desde el siglo dieciocho la filosofía política europea se esforzó en hacer girar los goznes del estado teocrático en dirección del individuo, el hombre aviva su centro mientras el régimen teológico ve destruidas sus más densos basamentos por la concepción de las libertades que el Estado debía tutelar, los burgueses conciben un orden político nuevo, que al obtener exitosamente el poder, hacen legítimo y naturalizan la verdad del Estado de Derecho, de ahí en adelante ese concepto resulta incuestionable, esa legitimación tuvo factores de filosofía del derecho que echaron a pique el anterior modelo estatal y que lo enterró teóricamente.

La construcción de ese proceso de legitimación del Estado de Derecho como realidad socio-político es incuestionable, aunque estaba comprometida con unas condiciones materiales o

⁶ Braudel, Fernand. La dinámica del capitalismo. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.

históricas de transformación, se basó principalmente en los discursos del contractualismo, el cientificismo basado en la evidencia o positivismo y la forma del Estado liberal cuyo eje gravitaba alrededor del mercado y su sistema de distribución de beneficios a los individuos.

Tales justificaciones político -económicas del nuevo orden fueron materializado entonces por estas corrientes que diluyeron todo orden político basado en la fe, por una fundamentada en la razón, que es denominado como *Estado de derecho*, y su base se encuentra en la capacidad intelectual del individuo denominada *razón*, en ella se sostiene el contractualismo del siglo dieciocho y diecinueve.

El contractualismo implica un pacto social, tal pacto se encuentra justificado por el trabajo ecuánime de la razón de los individuos participantes. Fue enunciado por Hobbes, luego expuesto por Locke, Kant y Rousseau; todos comparten la premisa especulativa de un orden político sostenido en un pacto o contrato que halla su justificación en la razón que asiste a los participantes, quienes ven en el origen de la sociedad, la necesidad de un orden racional conveniente a todos, un orden jurídico adecuado para la mejor de las sociedades posibles; se comete un error si se piensa que el contractualismo pretende explicar el origen de la sociedad, en realidad pretende una hipótesis racional que funde y justifique una forma de sociedad y un orden de lo político.

El orden político que justifica el contractualismo es el Estado de Derecho que guarda las libertades individuales, hace un anclaje en el hombre como constituyente de la sociedad económica, política, filosófica; instaura obviamente los intereses de la burguesía triunfante reemplazando el cemento cohesionador de la religión en el medievo por el de la razón en la nueva sociedad moderna.

“(...) el contrato social era el único camino posible que quedaba para justificar la existencia de las instituciones sociales y políticas una vez que la razón humana se había erigido en criterio último de valores⁷.”

El principio introducido por el contractualismo es que el individuo, o la individualidad, en contraste con el régimen anterior donde el poder de Estado se imponía sobre cualquier concepción de la dignidad humana en sí misma, es la garante de la igualdad ciudadana, y se

⁷FERNÁNDEZ SEGADO, F., y otros: *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson, Madrid, 1997.

esfuerzo en reconocer jurídicamente esta condición de la subjetividad o personalidad sui generis de los individuos en relación con el Estado.

Esta condición de filosofía iusnaturalista del contractualismo, contribuye a limitar drásticamente el poder político del estado absolutista, lo que conduce finalmente a transformar en su totalidad la fuente del poder político, concibiendo la idea de soberanía popular, la división de poderes y la igualdad de naturaleza de los derechos, las declaraciones americana y francesa apalancan su control político en el contractualismo. Sin embargo, es innegable que, a su vez, en la práctica consolidó la clase propietaria, las burguesías respectivas que hallaron un nicho ideológico en la doctrina de los derechos fundamentales, para ejercer su dominio en el poder político.

No obstante, se abren, a través de estas teorías del pacto social, las teorías democráticas y el Estado de Derecho, el individuo no es necesariamente quien extraña su libertad para la condición civilizatoria del estado, sino que es miembro contratante, sujeto de derechos fundamentales, y por ende la soberanía está en los propios contratantes, es decir es precursora de la concepción de soberanía popular.⁸

La soberanía popular otorga al hombre la realidad constituyente, el pacto social desencadena una legitimidad a causa del consentimiento de los miembros sociales, estructura la condición de los derechos construyendo el concepto del Estado de Derecho. La concreción de esa soberanía es la constitución política, pues esta expresa la voluntad general que impone los límites a la actuación del Estado, por lo cual el Estado está limitado por la ley constitucional, es decir está sometido al Derecho, es por ende un *Estado de Derecho*, no le está permitido sobrepasar la delegación de derechos realizada por el soberano.⁹

De la anterior exposición del desarrollo del Estado de Derecho se puede derivar entonces, como en el sometimiento del Estado a un conjunto de normas fijas se separa del Estado absolutista consagrándose a una norma constitucional antes que a un régimen personal, y por lo tanto la aparición del control político basado en los derechos fundamentales que asisten a los individuos sujetos del pacto social; de allí que, como se explicara a continuación, esta emergencia del constitucionalismo se articula de suyo a la separación de poderes del Estado con competencias delimitadas por el Derecho, premisa que sostiene

⁸ *Historia de los Derechos Fundamentales, Tomo II Siglo XVIII, Volumen I*, Dykinson, Madrid, 2001, p. 82.

⁹ CANTOR, Rey: *Teorías políticas de la formación del Estado*, Temis, 3ª edic., Bogotá, 1999, p. 92.

Lowestein para diferenciar los tipos de Estado y establecer el sentido de la separación de poderes.

El sistema constitucional

La clasificación de los Estados, según Lowestein en su teoría de la constitución, se ha hecho tradicionalmente, cometiendo el error sociológico de asumir que toda forma de Estado se puede clasificar en función de sus instituciones gubernamentales, tal metodología carece de sensatez, dado que los matices económicos, sociales, políticos contemporáneos están ampliamente estandarizados, de este modo se llega a la conclusión que es solo la distribución o concentración del poder lo que permite una clasificación de los Estados.

Lowenstein realiza un análisis de la clasificación de los Estados según sus formas de gobierno. Este autor llega a colegir que, en efecto, en el origen del concepto de competencia esta fundamentalmente el control político del poder. Su concentración o distribución en la historia de los Estados está el problema de como precisar límites al estado sobre los individuos.

Esta distribución o concentración del poder configura dos formas elementales de Estado, la concentración absoluta del poder o autocracia y la distribución del poder denominada constitucionalismo.

Se vio en la exposición anterior del Estado de Derecho como en este el sometimiento a un conjunto de normas fijas guiadas por una fundamental o constitucional, con fuente en el soberano diferenciado histórica y filosóficamente del Estado absolutista que le precedió.

El Estado constitucional entonces es por definición uno que se sostiene en la distribución del poder, como en principio el Estado es medio de garantía de la voluntad general, este a su vez establece que diferentes órganos deban participar de la *voluntad estatal*¹⁰, pues se entiende, por sentido común que en donde más de uno tiene que tomar una decisión, ninguno de los dos puede prevalecer sobre el otro.

Por ende, cada forma de gobierno se puede distinguir por el grado de independencia que adquiere un poder sobre otro, el presidencialismo otorga un gran peso al ejecutivo, en el parlamentarismo a la asamblea etc. Así define entonces el constitucionalismo:

¹⁰ LOWENSTEIN, K. Teoría constitucional. Barcelona, ediciones Ariel, 1965, p. 50.

“En el marco del poder distribuido y, por lo tanto, controlado, existe un circuito abierto del poder en el cual las ideologías que compiten y las fuerzas sociales que las apoyan circulan libre e igualmente. El proceso del poder es pluralista y dinámico. El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal basada en la libertad e igualdad y que funciona como Estado de derecho.”¹¹

La autocracia en cambio funciona mediante la concentración del poder en un solo agente, y por ende no existe control alguno efectivo sobre su accionar, el mismo detentador juzga, legisla y administra, carece por lo tanto de cualquier límite constitucional:

“Este sistema político tiene necesariamente que funcionar en un circuito cerrado del poder, en el cual se excluye la competencia de otras ideologías y de las fuerzas sociales que las propugnan”¹²

No obstante cada sistema es identificable a su vez por un conjunto de técnicas que le hacen funcionar y que atañen en exclusiva a cada uno; en el sistema constitucional existen instituciones como el congreso con elecciones y mecanismos de representación, discusiones y sesiones para su función legislativa y control del gobierno, la administración se ejerce por una burocracia sometida a normas fijas y los tribunales lo hacen por interpretación de la ley y métodos de enjuiciamiento y establecimiento de responsabilidades; esto, indica Lowenstein que las técnicas no son circulables de una institución a otra y por lo tanto se precisa un límite natural para el ámbito de su competencia.¹³

De este modo se definen unas características propias del sistema constitucional, el central son las elecciones, donde distintas ideologías compiten por medio de partidos por la opinión de los electores, y a ellos se ajusta el parlamento que obedece este conjunto de reglas de representación fundadas en la libre persuasión y el respeto por las minorías.

El sistema autocrático sostiene su funcionamiento en técnicas de obediencia y orden, un solo detentador del poder ejecuta, legisla y juzga; aunque requiere una separación e órganos funcionales de acatamiento, están relacionados con la división del trabajo y no con una distribución de poderes mutuamente controlados, por ello es de naturaleza militar, y en

¹¹ Ibídem.

¹² Ibídem.

¹³ Ibídem.

ocasiones desarrolla mecanismos de elección, pero sin afectar al único monopolizador del poder.¹⁴

En suma, al hacer esta dicotomía de sistemas de gobierno, Lowenstein permite explicar cómo el constitucionalismo es interdependiente de la separación de poderes, que el autor prefiere nombrar como “separación de funciones” pues considera que el poder es uno solo. Tal separación se origina en la declaración francesa de 1789: *Toute société dans la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*. Tal separación esta sostenida en la idea de que el mutuo control de las funciones previene los abusos del poder sobre sus destinatarios. Este punto de vista es compartido de ahí en adelante por todos los estados.

Al respecto concluye Lowenstein con precisión: *“Esta separación es el reconocimiento de que el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de separación de poderes”*¹⁵. En suma, concluye Lowenstein, *“La separación de poderes no es sino la forma clásica de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.”*¹⁶

El punto principal en la argumentación de Lowenstein respecto del constitucionalismo liberal y la separación de funciones, es la de que tal identificación entre libertad y separación de funciones es la forma ideológica de ataque del liberalismo burgués de las revoluciones del dieciocho y diecinueve, para desestructurar la mítica fuente del poder monárquico.

El racionalismo liberal desde el contractualismo como ya se vio, estaba en la obligación de minar los cimientos simbólicos del Estado absolutista, y la separación de funciones del Estado completo técnicamente esta tarea con eficacia. Las formas de gobierno de la antigüedad, ni los griegos ni los romanos se adscribieron a la libertad individual como eje de sus sistemas políticos y por ende nunca vieron la necesidad de hacer invulnerable al individuo al poder de Estado y no emergió la separación de poderes, cuyo cuño entonces es propio del constitucionalismo liberal.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ibídem.

¹⁶ Ibídem.

No obstante, la costumbre profundamente enraizada en la conciencia política moderna del constitucionalismo y su separación de poderes entrañan una cierta ceguera frente la ingenuidad utópica de los siglos de las revoluciones burguesas. Tanto Montesquieu como Locke, fraguadores de una destrucción ideológica del Titán medieval del Estado absolutista, imaginaron que esta separación bastaba para impedir toda injerencia del poder en la dominación de los miembros sociales. La verdad es que la soberanía como la voluntad general son agenciadas por los liderazgos políticos, que finalmente determinan el poder político, así que ejecutivo y legislativo culminan identificándose en su composición tanto de clase como ideológica, por lo tanto, no hay tal separación de poderes.

En realidad, afirma, Lowenstein, tal forma de separación de poderes olvida que *“la tarea del gobierno no está limitada a la ejecución de las leyes emitidas por las asambleas. Es el liderazgo político el que dirige y guía la voluntad popular. La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o separables, sino sencillamente diferentes técnicas del liderazgo político.”*¹⁷

En ese sentido Lowenstein propone una nueva división tripartita de las funciones estatales, alas que llama *decisión política fundamental, ejecución de la decisión política fundamental, y control político*. En este texto la categoría de control es de suma importancia para entender el problema de las competencias de cada órgano funcional de la distribución del poder político, y su correspondencia exclusiva del sistema constitucional.

El eje de esta división dice Lowenstein es el control político, en la historia del constitucionalismo su propósito elemental ha sido la pregunta por la moderación del poder, cómo morigerar su ejercicio, prevenir su concentración y sus abusos, el del gobierno y de los demás ejecutores de poder, por ello está unida a la distribución de funciones en distintos órganos de modo que la voluntad estatal valida esté sujeta a la dependencia de la acción de uno y otro órgano ejecutor del poder.

Como se ejerce, depende entonces del tipo de gobierno, si constitucional o autocrático; en la forma constitucional se originó con el dualismo parlamento-gobierno luego, en la revolución francesa se consagro un tercero a través del sufragio universal, entonces la distribución del control se reparte entre el congreso, el gobierno y los electores.

¹⁷ Ibídem.

La manera como Lowenstein categoriza, entonces, tanto las formas de gobierno, constitucional y autocrática, así como reorganiza la acostumbrada división de poderes en una distribución de funciones, asociándolas a la importancia del control político como eje de esa distribución, plantea para este análisis un marco diáfano acerca del surgimiento del concepto de competencia administrativa.

En la parte final de esta parte del escrito se hablará, por lo tanto, de cómo la concepción de competencia esta entrañablemente ligada a las formas conceptuales históricas antes expuestas, el Estado de derecho, el constitucionalismo y la separación de funciones como ejes del control político. Es decir, al enmarcar teórica e históricamente la competencia administrativa como función de *la decisión política fundamental* del Estado de Derecho en el sistema de gobierno constitucionalista, se traza la comprensión del concepto de competencia y su relevancia para el estado social de derecho, propio de la constitucionalidad colombiana.

El conflicto de competencias

La conceptualización de las competencias emerge con la construcción del Estado de Derecho, una génesis de la aparición del conflicto de competencias implico desarrollar el surgimiento del Estado moderno o el Estado que toma en cuenta la separación de poderes. Es decir, las formas del que ha adquirido el estado en la historia configuró las condiciones de posibilidad o de circunstancias para definir la aparición del llamado conflicto de competencias.

Los Conflictos de competencias pueden ser jurisdiccional, administrativo o legislativo. Se define como una distinción funcional entre órganos del Estado donde se categoriza el tipo de actuación coherente con su función organizada en la estructura del estado. Entonces, el ámbito jurisdiccional se ocupa de asignar que tipo de casos compete a cada juez o tribunal, en el legislativo, el caso de conflicto solo es posible al exterior es decir con otros órganos del Estado, pues solo existe un órgano legislativo, distinto de los estados en los cuales existe más de un órgano legislativo, estados federales cómo los EEUU.

En la función Administrativa o ejecutiva que nos ocupa en este análisis, se puede establecer conflicto de competencias cuando dos o más órganos de la administración declaran su competencia o incompetencia para la resolución de un asunto.

Como se expuso en los dos apartados anteriores el conflicto de competencias es un producto histórico y teórico-político del cambio de Estado absolutista al Estado de Derecho, la distribución de poderes en el Estado implica una separación de funciones. Luego existen conflictos de competencias entre ellas o al interior de ellas en las tres funciones del Estado.

Ya el académico Santofimio Jaime¹⁸ afirmó en su Tratado de Derecho Administrativo que el Estado de Derecho es la condición evidente de emergencia de la función administrativa del Estado, y por lo tanto un conjunto de principios en un régimen jurídico particular, que en el sistema constitucional asume la legalidad, la responsabilidad o el interés general en el ámbito de su acción. De modo que las competencias administrativas definen y determinan en la realidad los alcances de poder político que la administración posee en relación dependiente con la constitución.

La definición de competencia establece el poder de acción de un órgano del Estado y de sus ejecutores o agentes. La competencia se refiere a lo que en efecto puede y debe hacer un órgano del Estado de manera legítima, es decir sometido al Estado de Derecho o sistema constitucional.¹⁹

Para encontrar una conceptualización más precisa de la competencia dentro del sistema jurídico colombiano se acude a los desarrollos jurisprudenciales y conceptuales del órgano competente para la resolución y control de la actividad de la administración el cual es, para el caso colombiano, el Consejo de Estado. Respecto de la competencia en escenarios de administración pública ha mencionado:

“El principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política²⁰ (C.P.), es un postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público, conforme al cual será legítima la actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, por lo que se

¹⁸ SANTOFIMIO Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo – Introducción. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2003.

¹⁹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Hispania libros. Buenos Aires 2009

²⁰ Artículo 6. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Artículo 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

Artículo 122. “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o reglamento...”.

*proscriben las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de las mismas.*²¹

Dentro de la teoría general del acto administrativo nos dice esta corporación acerca de la competencia para emitirlo lo siguiente:

*“Para el Consejo de Estado, la competencia es un elemento subjetivo del acto administrativo que constituye un presupuesto indispensable para su conformación y se traduce en la aptitud, habilidad, capacidad e idoneidad que tiene un sujeto legalmente hábil, en este caso una autoridad administrativa, para emitirlo.*²²

Para la doctrina en general se han definido algunas variables del conflicto de competencias, la material, referida a las tareas que legalmente puede realizar un órgano; la territorial, como el ámbito espacial de la función; la temporal, referida a la oportunidad y periodo delimitado en el que la competencia puede ser ejercida; Y por último, la jerárquica, dependiente de la posición que ocupa el órgano de la competencia en la organización estatal a la cual pertenece.²³

En el caso colombiano, la constitución de 1991 en su artículo 6, 121 y 122 establece las limitaciones o ámbito conceptual de las competencias administrativas, *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen al constitucional y la ley. Art. 121.”*²⁴ En esta acepción es claro el carácter de control político fundamental que ejerce la constitución a la tarea de los órganos administrativos del Estado colombiano. Es decir, es la garantía del Estado de Derecho guardando las libertades fundamentales de los ciudadanos.

Al respecto y sobre los conflictos de competencia y sus alcances ha conceptualizado la Corte Constitucional lo siguiente:

“Las colisiones de competencia son controversias de tipo procesal en las cuales, varios jueces se rehúsan a asumir el conocimiento de un asunto dada su incompetencia o por el contrario pretenden iniciar su trámite por considerar, con base en las funciones detalladas

²¹ Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. Concepto emitido bajo el radicado No. 2013-00383-00.

²² *Ibídem*.

²³ ÁLVAREZ, Jaramillo, L. Conflictos de competencias administrativas en Colombia. En: Instituciones del derecho administrativo en Colombia, 2011, p.53.

²⁴ Constitución política de Colombia de 1991.

normativamente, que a ambos les asiste dicha atribución. En el primer caso, se trata de un conflicto de competencia negativo y en el segundo a uno de carácter positivo.”²⁵

Las normas entonces, encargan tareas precisamente delimitadas a las autoridades públicas para prevenir interpretaciones y derivaciones cuyas consecuencias sean la vulneración de derechos a las personas, el margen establecido en la competencia es la distinción entre reglada y discrecional, en la primera la norma instruye exactamente al funcionario en su actuación y en la segunda le provee un compás de acción.²⁶

Al respecto se ha entendido entonces que en un estado de derecho es la ley la que portadora del poder y no sus agentes, por ello la corte constitucional ha afirmado que:

“En un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas.”²⁷

Por último, la ley 1437 del 2011 en la que se expidió el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso, el cual rige desde el 2 de julio del 2012, estableció respecto de los conflictos de competencia administrativa lo siguiente en su art. 39:

“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.

²⁵ Corte Constitucional Colombiana. Auto 104 de 2004.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 22 de junio de 1994. Expediente C 239.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-319 de 2007.

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.²⁸

El artículo, como se lee, mantiene el espíritu del código contencioso anterior puesto que los conflictos que son resueltos por el Consejo de Estado son administrativos y no jurisdiccionales, característica propia de la ley 954 del 2005 y consonante con el control de los actos administrativos.

En general en este acápite se sometió a contexto la denominación del conflicto de competencias, se enmarcó histórica y teóricamente la noción de Estado de Derecho en articulación con la separación de poderes y en el sistema constitucional, se analizó la función de control político, columna substancial de la definición de competencias en el Estado de Derecho, que, en el caso colombiano, adquirió un matiz intervencionista al llamarse Estado Social de Derecho. Sin embargo, se entiende que en este marco las competencias y su delimitación confieren al ciudadano una protección técnica y a su vez esencial en la guardia de sus derecho y libertades fundamentales, la actuación delimitada del Estado y sus órganos es connatural entonces, de los efectos de los abusos del poder político, de ahí su precisión y factores territoriales, de materia, de tiempo y jerárquica, allí la ley 1437 le da al ciudadano interesado pueda provocar el conflicto de competencias, garantizando la no vulneración de sus derechos.

²⁸ Código de administrativo y de lo contencioso administrativo, ley 1437 de 2011.

CAPITULO II

PROBLEMATIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Este apartado expone los elementos principales del problema del trabajo de grado. La pregunta orientadora que guía el análisis, así como las relaciones conceptuales en el marco de la teoría del derecho administrativo en el que se inscribe el problema de las competencias de las entidades estatales tomando como ejemplo la situación que se presenta en la actualidad

en el sector transporte, de lo cual se deriva una metodología propia del derecho para su interpretación y conclusiones.

Planteamiento del problema

Colombia es un Estado Social de Derecho que transitó de un centro legalismo anterior a la constitución de 1991, en donde la arbitrariedad administrativa estaba presente en la codificación de la administración pública misma, a un punto de vista constitucionalista donde los derechos de las personas y hombres comunes pueden ser exigidos desde la constitución misma. En suma, la arbitrariedad de los códigos y la autoridad de los funcionarios fueron cambiadas por los derechos de los ciudadanos respaldados por la constitución, esto es lo que se llama constitucionalización del Derecho en todas sus ramas; lo que implica garantizar la seguridad jurídica de las personas como principio esencial de todo procedimiento administrativo.

El carácter social del Estado está cercanamente interesado por la fortaleza de una democracia económica y social, y por lo tanto desde, por ejemplo, la perspectiva de Abendroft, los órganos del Estado, donde se materializa el interés popular, son los llamados a guiar, y garantizar las circunstancias de esa igualdad de derechos entre ciudadanos en su funcionamiento adecuado y ajustado a los principios constitucionales²⁹.

En este orden de ideas las competencias administrativas ofician esencialmente como garantes orgánicas de las funciones públicas del Estado, en miras de fortalecer, controlar y vigilar ordenes como el del poder político que tienden a menoscabar derechos constitucionales. La claridad de la información administrativa, sus procedimientos y ejecuciones son fuente de sostenimiento de la seguridad jurídica de los ciudadanos ¿Cómo se describe este conjunto de principios en el tema del transporte aéreo, su infraestructura y servicios, si tres entidades se encuentran a cargo de la vigilancia y control de las actividades del transporte aéreo? ¿Cómo han conceptualizado las competencias de cada uno, su ámbito, su materia, y su función algunas decisiones de la Sala de Consulta Servicio Civil del Consejo de Estado, así como algunas sentencias del mismo Consejo?

²⁹ Abendroft, fostoff Doering. El Estado Social. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1986.

La confusión administrativa lesiona gravemente la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, como se ha señalado, a pesar de que el paso al constitucionalismo de los distintos tipos de derechos, prepondera los derechos del ciudadano por encima de la autoridad y el código de funcionamiento administrativo de las entidades del Estado, aun no es posible resolverlo en la idea esencial, según la cual, es el Estado el que está al servicio del ciudadano y no el ciudadano al servicio del Estado.

La garantía de ese principio guarda relación con el de la seguridad jurídica de las personas³⁰, esto quiere decir que en un Estado de Derecho la que gobierna es la ley y por ende no está sujeta a los caprichos del funcionario o de la reglamentación, tal cosa afectaría las reglas de juego entre administradores y administrados, provocando costos sociales en las transacciones de la vida cotidiana de las personas, es pues fundamental que las competencias sean expresas y notorias para las personas, pues en principio garantizan sus libertades, bienes y derechos.

Frente a este aspecto la sentencia C-319 de 2007 por parte de la Corte Constitucional expresó:

“(...) en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas”.³¹

Es por ello que este trabajo concluye con la descripción de las diferentes competencias entre la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Aeronáutica Civil, y en algunas situaciones la Superintendencia de comercio, en el tema del transporte aéreo, cuya claridad para el ciudadano es opaca en cuanto a los servicios de transporte y su infraestructura. Esa transparencia en los conceptos y funciones de las entidades de vigilancia y control contribuye

³⁰ En la normatividad vigente se puede observar como desarrollo de este objetivo el artículo 34 del CACPA en lo referente a la sujeción de los procedimientos a las disposiciones allí contenidas: “ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.” (Ley 1437, República de Colombia)

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 319 de 2007

a la garantía de los derechos de las personas, el acceso al procedimiento administrativo de cada entidad y a sus competencias. Lo que en últimas permite que los costos de acceder a un servicio administrativo y la posibilidad de desplegar una actividad económica se vea reducida y se incentive de esta forma a que los particulares accedan a mercados que requieren permisos y vigilancia administrativa.

Aspectos conceptuales y metodológicos

La teoría del derecho administrativo se articula con la teoría del Estado y como se señaló anteriormente, el carácter social del Estado esta imbricado orgánicamente con su aparato de administración, sus entidades y sus funciones que garantizan y limitan los excesos de las autoridades sobre los gobernados. Esto quiere decir que la teoría del derecho administrativo se ocupa de definir la significación y función de la reglamentación orgánica y sus relaciones con las personas de la administración pública, su organización como su comportamiento, en aras de entender los problemas emergentes al interior del sistema en su búsqueda del interés general³²; como la función pública está integrada al Estado de Derecho que rige sus principios jurídicos, entre ellos el de igualdad, la prevalencia del bien general, legalidad, respeto por los derechos fundamentales, y vigilancia y control de la actividad pública, estos últimos junto al de competencia centrales para este trabajo.³³

¿De qué se trata una competencia administrativa? Es esencial para este análisis propuesto, ya que atañe a describir el carácter de las competencias de las entidades a cargo de la inspección, vigilancia y control o su objeto misional determinado por la ley.

La competencia administrativa según Dromi se define como *“la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”*.³⁴ O también en el sentido de imposición de investidura o capacidad de un ente administrativo, puede decirse de la competencia que *“es la facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función”*.³⁵ En Colombia a través del Consejo de Estado se han

³² Bielsa Rafael. El derecho administrativo. Editorial Buenos Aires, La ley. Buenos Aires 1980.

³³ Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo – Introducción. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2003.

³⁴ Dromi Roberto. Derecho Administrativo. Hispania libros. Buenos Aires 2009

³⁵ González Pérez Jesús. Procedimiento Administrativo común. Tomo I. Thomson Civitas 2003.

establecido su naturaleza y componentes o factores, pero antes es coherente saber un poco más de los antecedentes de su desarrollo en Colombia.

En el dos mil once en Colombia por medio de la ley 1437, se expidió el nuevo código contencioso administrativo, con esta nueva ley se replanteo a la luz de los cambios en el constitucionalismo contemporáneo el derecho administrativo en Colombia tal y como hasta ese momento sus instituciones se habían organizado. En el entendido que el nuevo código busca modernizar la administración pública haciéndola más eficiente, ágil, cercana a las personas, no objetos de administración sino sujetos de derechos, en ese sentido se entiende el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo como un instrumento garante de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Hasta ese momento –año 2011 antes de la expedición de la nueva normatividad- la formación de la Republica se pueden contar cuatro códigos administrativos, a saber: el primero recogido en la ley 130 en 1913; el segundo, ya de los procedimientos administrativos en la ley 167 de 1941; el tercero en el decreto 01 de 1984; y el cuarto el citado del 2011 en la ley 1437. En la evolución de los códigos es necesario decir que la estructura orgánica de lo contencioso administrativo constituida por jueces y tribunales a su propósito han estado siempre bajo la cabeza del Consejo de Estado como máximo órgano jurisdiccional. Esta jurisdicción permite a todo ciudadano la capacidad de demandar la nulidad de las acciones del legislador –de forma residual actualmente- y de todo acto de autoridad administrativa, función esta que ha permanecido en los cambios legislativos, y por lo tanto desde principios del siglo veinte se configuró un control jurídico de las actuaciones legislativas exigible por todo ciudadano ante la Corte Suprema de justicia y que el 91 transfirió en algunos aspectos a la Corte Constitucional.

No obstante, según Libardo Rodríguez el derecho administrativo se consideraba en ignorancia de los particulares, era un derecho de la administración para sí misma³⁶, lo cual ponía a los ciudadanos en inferioridad jerárquica a la administración del Estado siendo las constituciones un referente en extremo distanciado de las formas de materialización de los derechos que finalmente debían ser guardados por la ley, en suma, las normas constitucionales solo connotaban eficacia en la ley.

³⁶ Libardo Rodríguez. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá, Editorial Temis S.A., 2000.

Esta visión la cambio radicalmente la nueva perspectiva que trae la constitución política de 1991 ya que los asociados no esperan a la legislación para ver garantizados sus derechos; en ello el activismo judicial ha sido entonces para los ciudadanos un aliado indispensable, esta práctica y el cambio de visión cultural del Estado al servicio del ciudadano y no al contrario es la nueva orientación del nuevo código del año 2011, este se constituye como instrumento de la sociedad y acelerador de la justicia en la guardia fundamental de los intereses colectivos e individuales de los ciudadanos.

El código en la ley 1437 trajo entonces como avances esenciales y cambios respecto de los anteriores, estos cambios se relacionan con la adopción de un modelo de Estado social propio de la constitución del año 1991, y en particular el código introdujo un conjunto de principios en su primera parte que refiere al “procedimiento administrativo”, a saber: Protección efectiva de los derechos de las personas a la luz de la guía constitucional; extensión del derecho de petición -punto esencial de demanda de derechos de información entre el administrador y el ciudadano-; la digitalización de todos los procedimientos en ejercicio del principio de transparencia constitucional para el control de la administración. En general el código proporciona al ciudadano una bitácora de defensa de derechos no presente en el espíritu de los anteriores códigos, así como el fortalecimiento de los controles jurídicos de vigilancia sobre la actuación administrativa, muy importante para el propósito de este ensayo -al que lo alienta la claridad en las competencias de las entidades administrativas del transporte aéreo- para el control, vigilancia y salvaguarda de los derechos de todos los ciudadanos; para ello es entonces importante acercarse a estos dos conceptos relevantes de la administración pública: la vigilancia y el control en articulación a los factores que integran al concepto de competencia administrativa.

El Consejo de Estado tradujo la competencia administrativa en la potestad, habilidad, e idoneidad de una autoridad administrativa para emitir un acto administrativo; la integran como factores: la materia, el tiempo y la jerarquía; la materia son las tareas encomendadas al órgano según el ordenamiento jurídico para las finalidades del Estado; Lo territorial es el ámbito espacial de su ejercicio; el tiempo es el plazo dado para su función legítima; y el

jerárquico es la posición ocupada por el órgano dentro de la organización estatal y su grado de subordinación al interior de esta.³⁷

La vigilancia y control en la función administrativa

Los conceptos de vigilancia y control son definidos a su vez por las sentencias de la Corte Constitucional, que ha reconocido que a pesar de ser funciones fundamentales del ordenamiento administrativo de la función pública para la garantía de los derechos constitucionales de los ciudadanos no existía una definición unívoca, con lo cual la sentencia C-851 del 2013 estableció:

La Corte ha reconocido que no existe, ni en la Constitución ni en la ley, una definición única de lo que se entiende por actividades de inspección, vigilancia y control y que sea aplicable a todas las áreas del Derecho. En vista de lo anterior, la jurisprudencia ha acudido a diferentes fuentes normativas y ha descrito en términos generales dichas actividades de la siguiente manera: 7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; 7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; 7.2.3. El control ‘en sentido estricto’ corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones.³⁸ (Sentencia C-851 de 2013, Corte Constitucional)

Se entiende por lo tanto que está en cabeza de las entidades de inspección, vigilancia y control, tal y como define estos conceptos la Corte, la garantía de los derechos y seguridad jurídica de los ciudadanos; En el caso que atañe al ejemplo concreto inmerso este trabajo las de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Aeronáutica Civil y en algunos casos la Superintendencia de Industria y Comercio en relación a los servicios e infraestructura del transporte aéreo.

Se sigue de la anterior exposición de los aspectos centrales tanto de la teoría del derecho administrativo como de los conceptos de competencia administrativa, su desarrollo, sus factores, y por último de las nociones de inspección, vigilancia y control, que es necesario

³⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 28 de mayo de 1998. Expediente 1050

³⁸ Sentencia C-851 de 2013

expresar los aspectos de metodología usados para el abordaje de las sentencias que dispongan el estado de las competencias en los órganos respectivos de control y vigilancia del tema del transporte aéreo, esto responde a la pregunta metodológica en el derecho, ¿Cómo realizar el estudio?

El método en derecho analizado por los tratadistas Bielsa y Gordillo involucra tanto la definición teórica del derecho mismo como una serie de pasos o estrategias, propias de la ciencia jurídica, sui generis a ella. *No hay reglas en el derecho, hay casos individuales y concretos* o mejor *la ciencia jurídica es una ciencia de problemas singulares y concretos*.³⁹

Lo segundo es que es una ciencia de principios no de conceptos, es decir no es un conjunto de reglas axiomáticas para deducir un sistema de consecuencias, sino que un grupo de líneas lo suficientemente universales, para desde allí interpretar el caso que construye en constante acción al derecho, esta perspectiva se distancia del derecho axiomático que privilegia el código sobre la realidad social, siempre cambiante y fuente esencial de la transformación de la ciencia jurídica⁴⁰.

En este sentido la metodología en derecho está guiada por una mirada interpretativa a partir de los principios generales del derecho, los hechos de cada caso son analizados según los elementos constitutivos de su propio sistema, a esta metodología responden las sentencias acerca de las competencias administrativas de las entidades de inspección, vigilancia y control, orientadas fundamentalmente por los principios constitucionales de garantía de la seguridad jurídica, así como de los axiológicos de igualdad, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad.

En el objeto de éste es retomar las sentencias acerca de las competencias, así como los desarrollos de las entidades relacionadas con la inspección, vigilancia y control del tema del transporte aéreo, por lo tanto, su estrategia metodológica sigue un camino comparativo y descriptivo más que hermenéutico, aunque es su pretensión final luego de la exposición algunas de las sentencias.

³⁹ Gordillo A. Op. Cit. Tomo I, p 5

⁴⁰ Esta visión está en consonancia con los actuales desarrollos en la teoría del Derecho y la distinción entre reglas y principios, que tiene como autores representativos Dworkin y Alexy.

La metodología usada entonces consistió en describir brevemente la historia de cada entidad, haciendo un panorama previo contextual de la estructura del Estado colombiano, para luego en un ejercicio de problematización preguntarse en algunas sentencias los conflictos de competencias existentes en las entidades a cargo de la vigilancia y control del transporte aéreo, estableciendo las conclusiones y discusión en la parte final de este trabajo.

CAPITULO III

CONTEXTO ESTATAL SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA COMPETENCIA DE LA AEROCIVIL, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE Y SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En este apartado se tratará, del contexto de la estructura orgánica del Estado como aparato administrativo a cargo del interés común, por lo tanto, describirá el organigrama de la administración en lo pertinente al objeto de este trabajo, para profundizar en la importancia de la función administrativa dentro de un Estado de Derecho, esta pretensión constituirá la importancia teórica y el significado de este trabajo dentro del cultivo del Derecho administrativo.

Contexto de la estructura orgánica del Estado

La estructura del Estado con la caracterización de sujeción al Derecho responde a una manera de entender las reglas de decisión dentro de la comunidad y la administración y control del poder público. Conforme a estos presupuestos el aparato Estatal colombiano adquiere, particularmente desde la constitución de 1991, un modelo organizativo particularmente complejo que pretende el equilibrio y la armonía entre las diferentes funciones llamadas a cumplir.

La función pública

La Corte Constitucional sintetiza de manera clara lo que se entiende por función pública dentro de un Estado de Derecho, al respecto menciona:

“La Corte, al precisar el concepto de función pública, dice que ésta es el conjunto de funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes y de las demás entidades o agencias públicas, en orden de alcanzar sus fines; funciones que no sólo son predicables de las personas que se vinculan al Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión del cargo, sino también de los particulares que, en los casos establecidos en la

Constitución y la ley, pueden investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas o judiciales.”⁴¹

Luego esta función pública es la razón de ser de todo Estado organizado política y jurídicamente, se sirve para ese objetivo de ciertas instituciones que comparten determinadas características, funciones y competencias. Estos diseños en específico, como sería la separación de poderes, responde a la necesidad de brindarles garantías a los asociados y evitar o restringir la arbitrariedad en sus decisiones.

Ramas del Poder Público

De acuerdo con la Constitución Nacional, las ramas del poder público son tres: la legislativa, la judicial y la ejecutiva. Cada una de éstas tiene diferentes funciones, ejercidas por diferentes entidades, con las cuales se busca controlar el mencionado poder público.

Rama Legislativa

La rama legislativa está conformada por el Congreso, el cual se compone de dos Cámaras: el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Los miembros del Congreso son elegidos por medio del voto popular; tienen periodos de cuatro años. Las funciones esenciales de los congresistas son: hacer las leyes, mantener el control político, reformar la Constitución y funciones jurisdiccionales.

Senado: Es de circunscripción nacional; es decir, su elección se hace a nivel nacional. Para que una persona pueda ser elegida como Senador ha de cumplir con ciertos requisitos, entre ellos ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y ser mayor de treinta años a la fecha de la elección. El Senado de la República está compuesto por ciento dos miembros, de los cuales dos son en representación de las comunidades indígenas.

Cámara de Representantes: Los Representantes a la Cámara son elegidos dentro del marco de una circunscripción territorial (departamental); es decir, los candidatos de cada Departamento son elegidos o no únicamente en su Departamento respectivo, de igual forma la cámara de representantes tiene como miembros a los representantes de las minorías étnicas elegidos por circunscripción especial al igual que un representante a la cámara

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037 de 2003. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.

elegido en representación de los nacionales residentes en el exterior. Dentro de las funciones de la cámara de representantes se tiene como una de las más importantes acusar ante el senado de la Republica a los funcionarios que por su fuero, son objeto de investigación por esta célula legislativa.

Rama Ejecutiva

La rama Ejecutiva es la que representa el gobierno. Está conformada a nivel nacional por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros y los directores de departamentos administrativos. A nivel departamental está conformada por los Gobernadores y los secretarios de gabinete; y a nivel municipal o distrital por los Alcaldes y sus secretarios de gabinete. El Presidente actúa como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa durante un periodo de cuatro años. Para llegar a ese cargo debe ser colombiano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años al momento de la elección.

Rama Judicial

La rama judicial está conformada por las llamadas Altas Cortes y por la Fiscalía General de la Nación.

Corte Constitucional: Es la Cabeza de la jurisdicción constitucional.

Está conformada por nueve magistrados, cuyo periodo es de ocho años. Son elegidos por el Senado a partir de sendas ternas enviadas por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y el Presidente.

Corte Suprema de Justicia: Encargada de la dirección de la jurisdicción ordinaria.

Está conformada por veintiocho magistrados, con periodo de ocho años.

A su vez, juzga al Presidente y a los altos funcionarios, investiga y juzga a los miembros del Congreso, y conoce de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno.

Consejo de Estado: Supremo Tribunal de lo contencioso administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno.

Está conformado por veintisiete magistrados, con ocho años de periodo.

Consejo Superior de la Judicatura: Administra los recursos de la rama judicial y regula la conducta y función de los abogados litigantes y de los funcionarios de la rama judicial, a través de sus dos Salas.

Está conformado por trece magistrados.

Fiscalía General de la Nación: Es el ente investigador y acusador.

El Fiscal es elegido por la Corte Suprema de Justicia de entre una terna de candidatos enviada por el Presidente.

La colaboración armónica entre poderes

Siguiendo al tratadista Najar una de las principales novedades al momento de expedir la constitución de 1991 fue la separación de los entes de control de la rama ejecutiva en la que estaban bajo el régimen constitucional anterior. Este cambio correspondió a una correcta caracterización del poder público y de la división de poderes. (Najar, 2007)

Según dicho autor el poder público es uno solo y la separación más que en funciones, como tradicionalmente se ha entendido, es un requisito necesario para la división del trabajo, pero siempre desde la función de armonía en sus competencias. Esta armonía entre las ramas del poder público, contando en ellas la rama fiscalizadora, es la que garantiza el correcto funcionamiento del aparato del Estado, pues una estricta separación de poderes llevaría a la disfuncionalidad y el no logro de los objetivos trazados en la constitución.

Al respecto menciona:

“La concepción de poderes distintos en el Estado desborda la naturaleza misma del poder, vulnera garantías eficaces para la libertad y, por lo mismo, no comporta un régimen de contrapesos y limitaciones mutuas. Sin relaciones entre sí, encerrado cada uno en el círculo de sus atribuciones propias no habría medios ni oportunidades legales de contener las extralimitaciones o abusos de los otros poderes, y como todos serían independientes, y faltos de contrapeso en su esfera” (Najar, 2007)

Luego los entes del control en la constitución que rige actualmente constituyen un ejemplo de lo que deben ser la función armónica, pues tanto la Procuraduría General de la Nación, como la Contraloría General de la República, no solo tiene funciones punitivas o sancionatorias sino ante todo función de prevención al acompañar los diferentes procesos de la administración pública.

Superintendencias

Son organismos adscritos a un ministerio los cuales, dentro de los límites de la autonomía administrativa y financiera establecida por la ley, ejercen algunas de las funciones que pertenecen al Presidente de la República, especialmente las de inspección, vigilancia y control, de la prestación de un servicio público o del ejercicio de una actividad y las demás que la ley les confiere. Tienen cierta autonomía frente al ministerio del cual dependen, pero no poseen personería jurídica como los establecimientos públicos.

Unidades Administrativas Especiales

La Ley 489 de 1998 prevé la figura de las Unidades Administrativas Especiales, como órganos del sector central del orden nacional, sin personería jurídica, con la autonomía administrativa y financiera. Estos entes están diseñados para cumplir funciones administrativas relativas al desarrollo o ejecución de programas propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo, al que están adscritas (art. 50). La mera existencia de una unidad administrativa especial no implica que las funciones a su cargo sufran modificación, pues están previstas de manera previa en las normas relevantes. Lo que sí implica es un cambio en el ejercicio de tales funciones, que pasa de manos del Ministerio a un ente adscrito a él y, por tanto, sometido a su inspección y vigilancia.

La decisión de crear o no unidades administrativas especiales no aparece dentro de las materias que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150.7, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la República, al punto que éste puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República respecto de ellas. El legislador, sea ordinario o extraordinario, puede crear unidades administrativas especiales, conforme al artículo 67 de la Ley 489 de 1998, que no hace distinción alguna al respecto. En los literales d), e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, se faculta al Presidente de la República para crear

establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional y para reasignar funciones y competencias (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Superintendencias con personería jurídica

Son entidades descentralizadas por servicios y no dependientes de la administración nacional, que gozan de personería jurídica y patrimonio autónomo, es decir, con autonomía administrativa y patrimonial, y cuyas funciones son de inspección, vigilancia y control. Se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.⁴²

LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE Y LA AERONÁUTICA CIVIL

Superintendencia de Puertos y Transporte

De lo anterior se desprende que la Superintendencia de Puertos y Transporte hace parte del sector central nacional, según su naturaleza jurídica (sin personería jurídica). Esta superintendencia, como las demás, ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control.

Funciones de inspección, vigilancia y control

Jorge Enrique Ibáñez aborda el tema de la inspección, vigilancia y control como expresión de la función de policía administrativa, *“que en términos generales se define como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la Administración para que los particulares ajusten sus actividades a un fin de utilidad pública con el objeto de lograr de esa manera la preservación del orden público, entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad y el goce de los derechos en general y que en el Estado social de derecho, es un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los*

⁴² Consultado en: <https://dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/publicaciones/Paginas/publicaciones.aspx> el 02 de Dic. 2015.

derechos humanos, los cuales constituyen entonces el fundamento y el límite de tal poder de policía"⁴³.

Ahora bien, dicha función de policía está en cabeza de las autoridades administrativas, o sea, el Presidente de la República a nivel nacional y los gobernadores y alcaldes a nivel territorial, o sus respectivos agentes delegados.

Como ya se mencionó, el objeto de la Administración es la preservación del orden público y, en consonancia con ello, se encuentran las funciones en comento. Es a través de la inspección, de la vigilancia y del control que la Administración mantiene el orden público, así como, previene alteraciones del mismo. En todo caso, si se llega a producir una anomalía, es potestad de la Administración sancionar a los responsables de cualquier alteración al mencionado orden.

La Corte Constitucional aborda la potestad sancionadora de la Administración en la sentencia C-214 de 1994. Allí afirma que *"la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal:"* en ésta se protege el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente. *"La potestad sancionadora de la administración sería, por el contrario, una potestad doméstica, en el sentido de invocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efecto sólo de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto"*⁴⁴.

"Lo expresado permite concluir que la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos".

⁴³ Grupo de Investigación en Derecho Público Carlos Holguín Holguín. El Estado: reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI Centro Editorial Universidad del Rosario Bogotá, 2005.

⁴⁴ Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Madrid, 1986, T.II, p. 148.

Y es precisamente esta potestad sancionadora una de las piezas fundamentales de la Administración, pues es la que les da dientes a las funciones de inspección, vigilancia y control. Sin aquélla no tendrían importancia alguna esta última.

Siendo el Presidente de la República la máxima autoridad administrativa, la Constitución, en su artículo 189, le impone las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de:

- La enseñanza conforme a la ley (numeral 21)
- La prestación de los servicios públicos (numeral 22)
- Las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (numeral 24)
- Instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (numeral 26)

Y el artículo 372 C.P., en su inciso final, le asigna al Presidente las funciones de inspección, vigilancia y control “del Banco en los términos que señale la ley”, haciendo referencia al Banco de la República.

Las funciones *sub examine* son delegables en virtud de lo establecido por la misma Constitución, así:

ARTICULO 211. *La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.*

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios

En consecuencia, la Ley 489 de 1998 especificó las funciones del artículo 189 superior que son delegables:

Artículo 13°.- Delegación del ejercicio de funciones presidenciales (Modificado por el art. 45, Decreto Nacional 019 de 2012). Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, **superintendentes**, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política. (Subrayado fuera de texto)

O sea, de acuerdo con este artículo y según lo que aquí interesa, el Presidente puede delegar en ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado la inspección vigilancia y control de: i) la enseñanza conforme a la ley (numeral 21), ii) la prestación de los servicios públicos (numeral 22), iii) las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (numeral 24) y iv) las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (numeral 26), entre las funciones delegables no propias de inspección, vigilancia y control.

Antes de profundizar en los detalles de la Superintendencia de Puertos y Transporte, ha de hacerse claridad sobre la forma de llegada de las funciones aquí vistas a manos de un superintendente, esto es, la figura de la delegación. Y para ello, se estudiarán las formas de administración, pues a partir de la diferenciación entre una y otra, quedarán más claro en qué consiste la delegación propiamente dicha.

Superintendencia Delegada de concesiones e infraestructura

Esta delegación se basa en la supervisión de los contratos de concesión, del estado y de la calidad de las infraestructuras de las concesiones viales terrestres, férreas y de puertos aéreos.

Así mismo, vela por la calidad y oportunidad de los servicios que prestan las concesiones viales, férreas y aéreas en sus terminales y al público en general.

Otro de sus objetivos es supervisar la formación y constitución de las empresas a las que se les otorga en concesión las vías terrestres, férreas y las terminales aéreas, y su desarrollo legal en el tiempo. Lo que también hace con las aerolíneas de pasajeros y carga.

Con base en los anteriores objetivos, la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura tiene como funciones:

- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de los contratos de concesión de vías, puertos y aeropuertos en términos de infraestructura.
- Inspeccionar, vigilar y controlar la viabilidad legal y financiera de las concesiones y de las empresas que las operan.

Las Unidades Administrativas Especiales (UAE)

Según la Ley 489 de 1998 (art. 67), las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

Pero el caso de la AEROCIVIL es el del artículo 82 de la Ley 489, ya que cuenta con personería jurídica. O sea, es una entidad descentralizada, con autonomía administrativa y patrimonial, que se sujeta al régimen jurídico contenido en la ley que la crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.

Si se tratara de una Unidad Administrativa Especial (UAE) sin personería jurídica, la AEROCIVIL haría parte del sector central de la Administración en el orden nacional. Pero al

tener personería jurídica, hace parte del sector descentralizado por servicios, del orden nacional, como se puede ver en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

En lo referente a los objetivos, funciones, finalidad y organización interna, cada unidad administrativa especial se define por la ley que las cree, ajustándose a las necesidades de su creación.

Con el Decreto 1050 de 1968, se dio lugar a las UAE así: “el gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario” (art. 1°).

Es entonces cuando se dispone que haya un régimen administrativo extraordinario, dada la especialidad de estas unidades administrativas, lo que se traducía a una mayor autonomía, buscando acercar las UAE a los atributos de los establecimientos públicos (Vidal Perdomo, 1997).

De la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL

Es pertinente recordar que, tal como lo establece el Decreto 260 de 2004, por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones, esta Unidad es una “entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente” (art. 1).

Así mismo, de acuerdo con el ya mencionado Decreto 260 de 2004, es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo

colombiano se efectúe con seguridad. También, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación.

Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado.

La misión de la AEROCIVIL se circunscribe a garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, de la industria aérea y la utilización segura del espacio aéreo colombiano, facilitando el transporte intermodal y contribuyendo al mejoramiento de la competitividad del país (Aeronáutica Civil, 2011).

Por otro lado, la Aeronáutica Civil “ejerce sus funciones como Autoridad de la Aviación Civil Colombiana, trabajando para garantizar el desarrollo de la aviación y de la industria aeronáutica colombiana, fundamentada en criterios de seguridad a través del ejercicio de las facultades que le han sido conferidas, el desarrollo y actualización de las herramientas con las que para tal efecto cuenta: Reglamentación Aeronáutica, Certificación y licenciamiento, Vigilancia, seguimiento y control y, de ser menester, con la aplicación de un Régimen sancionatorio, todos ellos en un actuar sistemático y coherente, en procura de la seguridad operacional en el sector aeronáutico para los usuarios de transporte aéreo, tanto nacionales como extranjeros” (Aeronáutica Civil, 2011).

En 2004, el Presidente de la República, mediante el mismo Decreto 260 (art. 5), estableció como funciones de la AEROCIVIL:

- Coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.
- Formular propuestas al Ministerio de Transporte para la definición de las políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.
- Garantizar el cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional y sus anexos.
- Armonizar las disposiciones que promulgue la Organización de Aviación Civil Internacional con los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos.

- Dirigir, organizar, coordinar, regular técnicamente el transporte aéreo.
- Controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional.
- Promover e implementar estrategias de mercadeo y comercialización que propendan por el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de los servicios del sector aéreo y aeroportuario.
- Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.
- Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.
- Expedir, modificar y mantener los reglamentos aeronáuticos, conforme al desarrollo de la aviación civil.
- Vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los aeropuertos propios, concesionados, descentralizados o privados.
- Propiciar la participación regional y los esquemas mixtos en la administración aeroportuaria.
- Intervenir y sancionar en caso de violación a los reglamentos aeronáuticos o a la seguridad aeroportuaria.
- Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.
- Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación.
- Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.
- Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial.
- Dirigir, organizar, operar y controlar con exclusividad y en lo de su competencia, las telecomunicaciones aeronáuticas.
- Conducir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las relaciones con autoridades aeronáuticas de otros países y con organismos internacionales de aviación civil.
- Coordinar los lineamientos con las demás entidades u organismos que tengan a su cargo funciones complementarias con la aviación y el transporte aéreo.

- Propender por el perfeccionamiento, actualización y capacitación técnica del personal aeronáutico, conforme a los desarrollos tecnológicos.
- Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo.
- Fomentar y estimular las investigaciones en ciencia y en tecnología aeronáutica y aeroespacial.
- Facilitar la prestación de la asistencia técnica a las entidades de derecho público internacionales o de otros países que la soliciten, bajo acuerdos de cooperación bilateral o multilateral.
- Las demás que señale la ley de acuerdo con la naturaleza del modo de transporte.

A continuación, el último y tercer apartado realiza una comparación de competencias según algunas sentencias de cada una de las Comparación de competencias según las sentencias.

La colaboración armónica entre la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte

Siguiendo la importancia de la colaboración armónica entre las ramas del poder público se menciona como ejemplo del mismo la división del trabajo y la cooperación que debe integrar, dentro del poder ejecutivo los entes referenciados. Anticipando el desarrollo de la siguiente parte de este texto cada entidad de encarga de un parte de la cadena productiva de un servicio, el cual es la prestación del transporte aéreo de bienes y personas.

Si cada entidad asumiera su papel con total independencia no habría coordinación en un objeto tan complejo como los aeropuertos, aun, pero esta descoordinación provocaría fallas de seguridad que afectarían el comercio y la seguridad de las personas.

Luego se palpa de manera clara la necesidad de la cooperación como producto de la buena administración, esto por supuesto requiere presupuestos básicos para que opere, entre muchos de ellos la determinación precisa de los ámbitos de competencia, pues de ella depende que la división administrativa funcione y opere tal y como se espera.

CAPITULO IV

COMPARACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ENTIDADES Y CONCLUSIONES

En esta parte final del trabajo de grado se describirá la forma en que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resuelve los conflictos de competencia administrativa. Se analizará un caso en particular para mostrar cómo se aplica la metodología propuesta por la sala y en la parte final se llegarán a conclusiones pertinentes sobre esta investigación.

La forma de resolución de conflictos de competencias administrativas

El pertinente recorrido anterior sirve como fundamento y justificación de la función pública y de la división de funciones como garantías de los ciudadanos a la hora de interactuar con la administración. Estas garantías se traducen en dos objetivos: el primero la consecución y el respeto por la igualdad entre la administración y el ciudadano; y el segundo el cumplimiento de los objetivos de los órganos públicos de manera eficiente y expedita.

Los conflictos de competencia administrativa, sintetizando, resultan un obstáculo para las funciones y objetivos de las entidades administrativas. Por un lado, suponen la paralización de su actividad en detrimento de los ciudadanos, a su vez aumentan los costos de transacción especialmente en actividades económicas complejas y finalmente es fuente de inseguridad jurídica y por tanto afecta la predictibilidad del derecho y la percepción ciudadana de la administración pública. Estos obstáculos no son de poca entidad y pueden llegar a afectar el funcionamiento de la administración pública de manera grave.

Cuando se presentan conflictos sobre materias y objetivos que deben ser de conocimiento de la administración por uno o más órganos el responsable de resolver dicho conflicto es el Consejo de Estado en su sala de Consulta y Servicio Civil por disposición del CACPA⁴⁵. La

⁴⁵ El artículo 39 del CACPA se expresa: “*ARTÍCULO 39. 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.*”

determinación de que fuese este órgano y en especial esta sala es en motivo a la naturaleza administrativa más no judicial del conflicto, es decir la autoridad que debe resolver el caso es de carácter administrativo. Dicha forma tiene ventajas sustanciales, en primera medida respeta el ámbito de competencia de quien debe resolver el conflicto, en segunda medida responde a la necesidad de prontitud en la resolución del conflicto teniendo en cuenta la necesaria seguridad para ejecutar una tarea por parte de un órgano y finalmente privilegia la no judicialización del conflicto pues no llega a tener la entidad para ello, más cuando el conflicto se puede resolver con criterios funcionales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado

Los criterios que maneja la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se han mantenido uniformes respecto a la solución del conflicto de competencias administrativas. Frente a estas decisiones se desprenden tópicos de análisis que ayudan a la solución de estos conflictos y que constituyen límites y parámetros de decisión, a continuación, se mencionaran los más relevantes.

a. El conocimiento del problema a tratar

Como se mencionó la resolución de este conflicto es de carácter administrativo y no judicial, por otro lado, el objetivo es determinar que órgano o entidad es el competente más la resolución del problema o petición que lo sucintó. Estas condiciones obligan a que no se pronuncie sobre el problema de fondo y que solo se limite a determinar conforme a Derecho quien es el órgano llamado a resolverlo.

Frente a esta posición se ha pronunciado la sala de Consulta y Servicio Civil así:

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.” (Ley 1437, República de Colombia)

“El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.”⁴⁶

b. Los actos definitivos

El concepto de acto definitivo se encuentra en el artículo 43 del CCAPA y se define en los siguientes términos:

“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.” (Ley 1437 de 2011, República de Colombia)

La relación entre los conflictos de competencias administrativas y los actos definitivos permite determinar cuando el conflicto deja de ser administrativo y por lo tanto se convierte en judicial, lo que supone una pérdida de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil y una asunción por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. Luego cuando el acto administrativo sobre el que verse la controversia sea definitivo, esto es sea expedido y este en firme, la vía correspondiente para su cuestionamiento es la contenciosa administrativa a través de la respectiva acción de nulidad por vicio de competencia.

⁴⁶ Concepto Sala de Consulta y servicio civil Consejo de Estado. Radicado No. 11001-03-06-000-2016-00016-00. Consejero ponente: GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR

La razón de ello es evitar que esta competencia administrativa termine en una decisión judicial, lo que por supuesto no es permitido según las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Entonces la identificación o no de un acto definitivo permitirá conocer por parte de dicha sala el conflicto de competencias administrativas, o determinar por el contrario si la vía correcta es la judicial.

c. La resolución de competencias por el superior jerárquico

Otra de las determinaciones por vía jurisprudencial que ha determinado la Sala de Consulta y Servicio Civil responde a la hipótesis o posibilidad que el conflicto de competencias administrativos sea resultado por el superior jerárquico cuando el conflicto de origine en dependencias de una misma entidad u organismo nacional.

Frente a este respecto se ha pronunciado la Sala en los siguientes términos:

“De acuerdo con el parágrafo del artículo 33 del actual Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es competente para dirimir conflictos de competencias administrativas cuando ocurran entre entidades u organismos estatales del orden nacional o cuando, por lo menos, una de las entidades u organismos pertenezca al orden nacional. De allí que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado carezca de competencia para dirimir conflictos de naturaleza administrativa que se susciten entre dependencias de una misma entidad u organismo nacional, caso en el cual la discrepancia o divergencia debe ser resuelta por el superior jerárquico, como ha señalado la Sala en varias oportunidades. Es lo que ocurre en el presente caso, puesto que tanto la Inspección de Trabajo de Mariquita como la Coordinación del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial del Atlántico son dependencias pertenecientes a la estructura orgánica del Ministerio de la Protección Social. Al tratarse de unidades administrativas pertenecientes a dos Direcciones Territoriales, se encuentra que ambas están jerárquicamente subordinadas a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social. Dicha Dirección General tiene dentro de sus funciones, conforme al numeral 4º del artículo 29 del decreto 205 de 2003, modificado por el artículo 2º del decreto 1293 de 2009, las de "dirigir, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de

las funciones a cargo de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones del Trabajo, con métodos y procedimientos unificados". Las funciones de dirección, coordinación y control de que es titular la Dirección General son todas indicativas de la superioridad jerárquica que ejerce sobre las Direcciones Territoriales, motivo por el cual es la instancia llamada a dirimir el conflicto que se ha suscitado entre dos de estas últimas. Conflicto que, por estar en juego los derechos laborales de una persona y que la situación puede llegar a vulnerar sus derechos fundamentales, exige una diligente y pronta atención.⁴⁷

Conforme a lo anterior no todo conflicto de competencias administrativas debe ser de conocimiento de la Sala, y en consonancia con el principio de celeridad y economía procesal puede el superior jerárquico legítimamente y en ejercicio de sus funciones determinar que dependencia es la competente sin que ello afecte o lesione el principio de legalidad.

Caso sub examine

El caso sub examine a analizar y confrontar respecto a los sub reglas antes mencionadas extraídas de la jurisprudencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil es la competencia respecto a la realización de obras y proyectos para la infraestructura y mejoramiento de los aeropuertos, objeto este que involucra principalmente las competencias de la aeronáutica civil unidad administrativa especial y la superintendencia de transporte, y muy tangencialmente se podría ver involucrada la superintendencia de industria y comercio.

El objeto de competencia y funciones

El objeto o la función frente al cual se podría alegar múltiples competencias por parte de entes administrativos es el relativo a la prestación del servicio de transporte aéreo, este servicio se debe observar en toda la cadena de prestación de servicio, desde el licenciamiento para la construcción y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y la vigilancia y control sobre el operador del aeropuerto y las aerolíneas al momento de la relación con el usuario.

⁴⁷ Auto Sala de Consulta y servicio civil, Consejo de Estado. Radicado No. 11001030600020070006700. Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Esta compleja concatenación de pasos tiene en cada estado un ente especializado que se encarga de la vigilancia y control de la actividad, esto dado que cada uno tiene una naturaleza y función diferentes, pero que juntos versan sobre la correcta prestación del servicio aéreo. Bajo esta perspectiva no es difícil que surjan conflictos de competencia y por lo tanto una entidad reclame sobre otra la vigilancia y control o la expedición de permisos y licencias.

El problema a analizar

El transporte aéreo constituye un eje fundamental en el desarrollo de un país, ya que determina la capacidad aérea de movilización de personas y recursos, lo que se traduce en desarrollo y explotación económica en un mundo globalizado como en el que actualmente se vive. Por lo tanto, la importancia es manifiesta y la necesidad de seguridad jurídica y de garantía para los usuarios es importante tanto para la inversión de alto costo en infraestructura y administración como para la seguridad e integridad de los usuarios.

Mencionado lo anterior el objeto de este acápite es aclarar y describir correctamente las competencias de las entidades mencionadas, con ello se pretende brindar claridad y predictibilidad respecto de qué y hasta donde conoce determinada entidad en el ámbito de la prestación del servicio aéreo.

Análisis jurídico del problema planteado

Conforme a la metodología de análisis que propone la Sala de Consulta y Servicio Civil se examinará como el problema planteado es susceptible de una solución que satisfaga los objetivos anteriormente planteados.

a. Determinación del estatuto normativo aplicable

Todo conflicto de competencia administrativa *prima facie* se reduce a una interpretación contradictoria de disposiciones legales que asignan funciones a determinadas entidades, o bien a la existencia de un vacío normativo que evita que determinada entidad asuma el conocimiento del asunto.

Por tanto, la primera tarea que se debe realizar es determinar que estatus normativo rige la función y la actividad, luego del análisis determinar qué normas son más específicas para

determinada actividad y que entidad puede cumplir la función de manera más eficiente. De esta forma se llegará a la conclusión de qué entidad es la verdaderamente competente para resolver el conflicto. Conforme a esto se pasará a describir lo pertinente a la función de las entidades acá analizadas.

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

El marco normativo que rige esta unidad administrativa especial es el decreto ley 2724 de 1993 frente a la cual el artículo 1 de dicho decreto menciona su carácter de unidad administrativa especial y su carácter especializado. El artículo 2 del mismo enuncia cuales son las funciones y competencias, y en este sentido la Sala ha clarificado cuales son las materias de las que puede conocer la Aerocivil en los siguientes términos:

“(…) es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación de Estado; formulando y desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de éstas o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

*El representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.*⁴⁸

Conforme a este concepto clarificador emitido por la Sala se encuentra la primera determinación de competencias y funciones dentro de la cadena de servicios aeronáuticos. Será la Aerocivil la competente frente a la infraestructura necesaria para el servicio aéreo, lo que incluye la reglamentación y la vigilancia, así como la administración directa o indirecta de los aeropuertos.

La Superintendencia de Puertos y Transporte

El marco normativo que rige u direcciona la actuación de la superintendencia de transporte se encuentra en el Decreto 101 del año 2000 modificado por Decreto 2741 de 2001 en el que se hace una reforma profunda a las funciones y estructura de esta superintendencia. Dentro de esta normatividad se encuentra en el artículo 41 los ámbitos de competencia:

“1. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte.

2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.

3. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte.

4. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte.

Parágrafo 1°. La Supertransporte tendrá competencia respecto de los hechos sobre los cuales tenga conocimiento de oficio o a través de terceros a partir del momento en que

⁴⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. 13 de mayo de 2010. Rad. 110010306000201000013 00

se haga efectiva la delegación, aunque aquellos hayan sucedido con anterioridad al plazo previsto en el párrafo del artículo 43 de este decreto para hacer efectiva la delegación.

El Ministerio de Transporte, será la entidad competente para iniciar, continuar y finalizar las investigaciones y procedimientos e imponer las sanciones respectivas, sobre los hechos que antes del momento de hacerse efectiva la delegación a la Supertransporte, conoció de oficio o a través de terceros. Estas actuaciones están a cargo de las dependencias que venían adelantándolas, en cuanto subsistan en la nueva estructura, y de las direcciones territoriales respecto de las anteriores direcciones regionales.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte mantendrá esta competencia, máximo durante cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1402 de 2000. Al vencimiento del plazo el Ministerio debe haber finalizado y resuelto en forma definitiva todas las investigaciones y procedimientos a su cargo.”

De la lectura de las anteriores disposiciones se desprende que las competencias en cuanto a vigilancia y control respecto o de manera general frente al transporte, el numeral 2 menciona las excepciones a esta función de control y vigilancia sin mencionar lo referente al transporte aéreo. Por lo tanto, en principio se podría afirmar que en lo referente a este tipo de transporte la competente, pero no parece sencillo afirmar que la competencia comprende todo la cada de prestación, en particular la atinente a la infraestructura aérea en donde parece que se entra en competencias de la Aeronáutica Civil.

Conflicto de competencias administrativas aparente

Planteado y determinado el estatus normativo que rige la acción de cada entidad se puede encontrar un posible conflicto de competencia respecto a las competencias entre la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte, en particular lo referente a quien es el encargado de la inspección y vigilancia del licenciamiento y la infraestructura en lo referente a aeropuertos y aeródromos.

El criterio o metodología para resolver este conflicto de competencia pasa por dos elementos de análisis que se complementan. El primero es la especialidad y experticia de la entidad a la

hora de ofrecer altos estándares de análisis para sus funciones y el otro, como ya se dijo complementario, es el de garantía de seguridad para los usuarios del transporte aéreo.

Conforme al primer criterio de especialidad se encuentra que la Aerocivil por sus naturales y por las funciones que cumple es la mejor capacitada para las labores de licenciamiento, administración, inspección y vigilancia en lo referente a la infraestructura. Dicha entidad es la que cuenta con el conocimiento en lo referente a normas y reglamentos nacionales e internacionales respecto a la seguridad y eficiencia que debe cumplir un servicio aeroportuario. Por lo tanto, dicha entidad debe ser la encargada –como lo es actualmente- en lo referentes a la infraestructura aérea.

Por otro lado, la entidad más eficiente a la hora de evaluar el servicio aéreo, lo que significa un estado más adelantado en la prestación del servicio es la superintendencia de transporte. Esto por la naturaleza que tiene y por la imposibilidad de brindar dicho servicio la Aerocivil la cual no cuenta ni con el conocimiento ni con la logística para atender y vigilar el funcionamiento de dichas compañías aéreas.

En este punto es necesario decir que la competencia de vigilancia y control se puede confundir con las competencias de la superintendencia de industria y comercio, que es la que en general se encarga de la relación entre productor, distribuidor, comercializador y consumidor. Por lo pronto es necesario aclarar que la relación con el consumir debería estar en cabeza de la Superintendencia de Industria y comercio por su conocimiento y aplicación del derecho del consumidor y que las relaciones entre distribuidores y comercializaciones por su especialidad corresponderían más bien a la superintendencia de transporte.

Con respecto al criterio de garantía y seguridad es dable decir que la correcta distribución y asignación de funciones se traduce en seguridad para los usuarios, en especial para los consumidores, pues el permitir que el conocimiento especializado sea el que oficie como fiscalizador permite que el servicio se preste de una forma más correcta y de acuerdo a los estándares internacionales. Todo esto se traduce en beneficios individuales como para los posibles inversionistas en proyectos de alto costo y riesgo como son las concesiones y licenciamientos aeroportuarios.

Conclusiones

A lo largo de la historia democrática de nuestro país se ha visto el interés jurisprudencial de poner fin a los diferentes conflictos de competencia administrativas, entre varias entidades del orden nacional o territorial, en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico y la óptima prestación del servicio hacia lo administrados. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos con los que se busca mitigar los conflictos que surjan dentro del funcionamiento misional de las entidades estatales, a hoy no se tiene una claridad sobre la mejor manera de evitar que la colisión de competencias se genere, entre otras cosas porque las estructuras administrativas sobre las cuales están fundamentadas las entidades del Estado, se encuentran enquistadas en una serie de normas que no se actualizan y que tampoco son tenidas en cuenta a la hora de asignar funciones a organismos nuevos.

Por ello se hace necesario plantear una gran reforma administrativa del estado, en la cual se reorganice su funcionamiento y en especial el objeto y fin último de cada una de las entidades con las cuales cuenta actualmente el aparato estatal. Dicha reforma debe contemplar la revisión normativa de la inspección, vigilancia y control que ejercen las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales, pues en la actualidad se está desarrollando una serie de conflictos de competencias de tipo administrativas que ponen en riesgo la prestación del servicio y el adecuado acceso de los ciudadanos a los servicios que se pretenden prestar.

Conforme a los objetivos trazados al inicio de la monografía, se encuentra que el posible o aparente conflicto de competencias entre la Aeronáutica civil y la Superintendencia de

Puertos y Transporte usando las herramientas hermenéuticas de la jurisprudencia del Consejo de Estado en su sala de Consulta y Servicio civil, el mismo se resuelve con la utilización de dos criterios: el de especialidad y el de garantía.

Constituye una regla que la especialidad de una entidad respecto de un asunto u objeto debe ser una de los criterios para la solución de conflictos de competencia administrativa, pues ello se traduce en el conocimiento aplicado de manera correcta lo que facilita las funciones y maximiza las funciones administrativas.

Finalmente, esta especialidad redundará en la garantía a los derechos de los usuarios y a la correcta utilización de los bienes y recursos públicos. Lo que constituye el cumplimiento de varios fines estatalmente consagrados en la constitución.

Bibliografía

Abendroth, y Fostohff Doering. *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1986.

Alcaldia de Bogotá. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>. s.f. (último acceso: 04 de Diciembre de 2015).

ALVAREZ, Jaramillo, L. Conflictos de competencias administrativas en Colombia. En: Instituciones del derecho administrativo en Colombia, 2011.

Braudel, Fernand. La dinámica del capitalismo. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.

CANTOR, Rey: ***Teorías políticas de la formación del Estado***, Temis, 3ª edic., Bogota, 1999, p. 92.

Coase, Ronald H. *La empresa, el mercado, la Ley*. Madrid: Alianza editorial, 1994.

Consejo de Estado. *Sentencia, Sección Segunda. Expediente 1050*. Bogotá, 28 de mayo de 1998.

Departamento Nacional de Planeación. <https://dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/publicaciones/Paginas/publicaciones.aspx> el 02 de Dic. 2015. s.f. <https://dnp.gov.co> (último acceso: 02 de Diciembre de 2015).

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Hispania libros. Buenos Aires 2009

FERNÁNDEZ Segado F., y otros: La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, Dykinson, Madrid, 1997.

Gordillo, Agustín. *El método en derecho, aprender, escribir, crear, hacer*. Madrid: Editorial Civitas, 1988.

Grupo de Investigación en Derecho Público Carlos Holguín Holguín. . *El estado : reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.

LOWENSTEIN, K. Teoría constitucional. Barcelona, ediciones Ariel, 1965

LUCAS Verdú, Pablo. Manual de derecho político: Introducción y teoría del Estado / Pablo Lucas Verdú, Pablo Lucas Murillo de la Cueva. Madrid : Tecnos, 1990.

Orlando, Santofimio Gamboa Jaime. *Tratado de Derecho Administrativo* . Bogotá : Universidad Externado de Colombia. , 2003.

Rafael., Bielsa. *El derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires, La ley, 1980.

Roberto, Dromi. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires : Hispania libros, 2009.

Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2000.

Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho administrativo*. Bogotá : Editorial Temis, 1997.

Aeronáutica Civil. (8 de Julio de 2011). *AEROCIVIL*. Recuperado el 8 de Enero de 2015, de <http://www.AEROCIVIL.gov.co/AEROCIVIL/NEntidad/Paginas/Mision.aspx>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Concepto 120*. Bogotá.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (25 de Septiembre de 2011). C-746. C.P.: *Aleberto Arango Mantilla*.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 22 de junio de 1994. Expediente C 239.

Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-561 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia C-559 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis y Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-205 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia C-691 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *El Estado y su Organización*. Bogotá: CAF & DDTs.

Ducón, L. J. (2010). Análisis de la situación de los flujos comerciales (importaciones y exportaciones) por el Puerto de Buenaventura, generado por la dinámica del APEC.

Ibáñez, J. (2007). *El modelo de organización estatal previsto en la Constitución Política de 1991*. En: Estudios del derecho constitucional y administrativo (pg: 208-225). Legis: Bogotá.

Ibáñez, J. (2007). *El modelo territorial del Estado colombiano*. En: Estudios del derecho constitucional y administrativo p. 491-499. Legis: Bogotá.

Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). *¿Cuál ha sido la evolución del modelo político administrativo colombiano a través de la historia?* En: Descentralización y entidades territoriales. IEMP: Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2012). *Concepto 5315*. Bogotá.

Sala de Consulta y Servicio Civil. (2002). *Concepto 1423*. Bogotá: C.P.: César Hoyos Salazar.

Sanmartín, G. (s.f.). *Módulo de Fundamentación*. Recuperado el 2014 de Diciembre de 19, de: <http://200.26.134.109:8091/unichoco/Ceres/ARCHIVOS/admon/modulo-Gesti%C3%B3n%20Publico-%20de%20fundamentacion-gentil.pdf>

SANTOFIMIO Gamboa Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo – Introducción*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2003.

Superintendencia de Puertos y Transporte. (20 de Septiembre de 2013). *Vigilancia, Inspección y Control de la Cadena Logística del Transporte*. Recuperado el 18 de Diciembre de 2014, de Competencia sectorial en la cadena logística de transporte: <http://www.sena.edu.co/empresarios/alianzas-para-el-trabajo/Documents/Semana%20multisectorial/D%C3%ADa%205/SUPER%20PUERTOS%20Y%20TRANSPORTE.pptx>

Superintendencia de Puertos y Transporte. (s.f.). *La entidad*. Recuperado el 10 de Enero de 2015, de <http://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-entidad/mision>

Vidal Perdomo, J. (1997). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.

ZAGREBELSKY, G.: *El Derecho dúctil*. Ley, Derechos, Justicia, trad. de Marina Gascón, 4ª edic., Trotta, 2002.