



1200 - 2022022958  
Bogotá, D.C., 31 de agosto de 2022

Doctora  
**BLANCA INÉS CUBIDES CHACÓN**  
**Oficina de Control Disciplinario Interno**  
U. A. E. Aeronáutica Civil  
[disciplinarios@aerocivil.gov.co](mailto:disciplinarios@aerocivil.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Concepto relativo a funciones legales y competencia orgánica del Secretario de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil para el año 2018

Respetada doctora:

En atención a la solicitud del asunto, estando dentro de la oportunidad legal correspondiente, a continuación, se brinda respuesta de fondo, clara y concreta frente a la consulta elevada a la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil.

## I. CONSULTA.

- Conforme a las funciones legales y competencias orgánicas del secretario de seguridad operacional y de la aviación y de la aviación civil de la entidad, aplicables para el año 2018, ¿se encuentra la competencia de proferir conceptos con destino a Ministerio de Justicia y del Derecho?, Indicar la normatividad aplicable al caso.
- De acuerdo con las funciones legales y competencias orgánicas, vigentes para el año 2018, la competencia de proferir conceptos ¿es exclusiva del funcionario que ostente la jefatura de la oficina asesora jurídica? Indicar la normatividad aplicable al caso.
- Según las normas aplicables al caso, vigente para el año 2018 ¿Cuáles son las diferencias (de llegar a existir) entre un concepto y un pronunciamiento emitido por un servidor público que da alcance a una respuesta proferida por un Ministerio con relación a una solicitud de información elevada por el mismo funcionario que realiza tal alcance? Indicar la normatividad aplicable al caso.

## II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

9



- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1755 de 2015.
- Ley 1437 de 2011.
  
- Sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicación No. 11001-03-27-000-2011-00024-00, Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
- Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005.

### III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia señala que

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

Por otro lado, son de resaltar los artículos 6, 29 y 122 de la Carta, dentro de los cuales se enmarca el principio de legalidad que rige a los servidores públicos, el cual instituye que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, señalado, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico; en otras palabras, los servidores públicos están obligados a actuar única y exclusivamente de conformidad con lo que la Ley les designa.

### IV. FUNDAMENTOS LEGALES

Basados estos preceptos constitucionales, el Congreso de la República aprobó la Ley 1755 de 2015, mediante el cual se reguló el Derecho Fundamental de Petición, entre otros; es así como la Ley en comento sustituyó el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.).

El artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, como se dijo, modificada por la Ley 1755 de 2015 estableció:

**“ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

f



*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, **consultar**, examinar y requerir copias de documentos, **formular consultas**, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.* (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 21, *ibid.*, reza:

**“ARTÍCULO 21. FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA.** *Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.*” (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, el artículo 28, *ibid.*, señala:

**“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*”

**V. FUNCIONES LEGALES Y COMPETENCIAS DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD OPERACIONAL Y DE LA AVIACIÓN CIVIL, PARA EL AÑO 2018**

El artículo 122 de la Constitución Política reza:

*“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”* (Negrilla fuera de texto)

Con esto de presente, el Ministerio de Transporte emitió el Decreto 823 de 2017 mediante el cual se modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y se dictaron otras disposiciones; dicho acto administrativo modificó el artículo 28 del Decreto 260 de 2004, el cual asignó las funciones propias de la Secretaría de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil.

*gn*



Dentro de las 14 funciones asignadas a la mencionada secretaría no se observa alguna que otorgue la facultad de emitir conceptos con destino a ningún departamento administrativo del orden Nacional.

Ahora bien, dentro de las funciones dadas a la entonces Secretaría de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil, se incluyen las de:

*“4. Desarrollar la implementación y operación del Programa de Seguridad Operacional del Estado.*

(...)

*9. Coordinar la elaboración y aplicación de los Programas de Instrucción para el personal de inspección, en aplicación de los Estándares y Procedimientos recomendados de la OACI, así como la elaboración del Programa Nacional de Instrucción en Seguridad de la Aviación Civil.*

*10. Planear y coordinar la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Control de la Calidad de la Aviación Civil, en cumplimiento a las disposiciones relacionadas con la seguridad de la aviación civil.*

*11. Gestionar con otros organismos del Estado la coordinación de acciones tendientes a disminuir los riesgos en materia de seguridad de la aviación civil, la elaboración y enmienda del Plan Nacional de Contingencia, así como las necesarias en asuntos de salud pública.*

(...)

*14. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia*

(...)”

Funciones que, dependiendo de la naturaleza del concepto emitido, motivo del proceso Disciplinario DIS 01 094 2019, podrían ser o no, extralimitación en las funciones del secretario de seguridad operacional y de la aviación civil para la vigencia 2018.

Para la vigencia 2018, la Oficina Asesora Jurídica se regía por el artículo 15 del Decreto 260 de 2004, el cual confiere a esta Oficina la función de:

*“1. **Conceptuar**, recomendar, atender y asesorar al director general y demás dependencias de la entidad en asuntos jurídicos.*

7



2. Evaluar, revisar y **emitir conceptos** sobre los proyectos de normas legales de competencia de la entidad." (Negrilla y Subraya fuera de texto)

Misma función que mediante la Resolución 1357 de 2017, se encomendó al Grupo de Asistencia Legal.

Debe mencionarse que de acuerdo con los artículos 8, 24, 25, 26, 27 y 33 del Decreto 260 de 2004, se otorga la función a otras Direcciones y al Consejo de Seguridad Aeronáutica de emitir conceptos sobre temas específicos, sin embargo, los artículos 24 y 25 fueron modificados por el Decreto 823 de 2017, eliminando con esto la función de emitir conceptos; mismo caso del artículo 29, sin embargo, en este se mantuvo la función de emitir conceptos.

Ahora bien, los artículos 8 y 18 del Decreto 823 de 2017, otorgaron la función de emitir conceptos a la Oficina de Transporte Aéreo y la Dirección de Estándares de Servicios de Navegación Aérea y Servicios Aeroportuarios.

Con lo anterior, se llega a la conclusión que la Oficina Asesora Jurídica no es la única encargada de la emisión de conceptos, por tanto, la competencia no es exclusiva del funcionario que ostente la jefatura de esta Oficina.

## VI. ALCANCE JURÍDICO DEL TÉRMINO CONCEPTO

El artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015, zanjó una discusión jurídica en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos, la cual ha sido

estudiada por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado y la H. Corte Constitucional.

Por consiguiente, el presente concepto propone el estudio jurídico de dos sentencias que trataron el tema en cuestión.

La primera de estas providencias es la Sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, radicación No. 11001-03-27-000-2011-00024-00, Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, que señaló:

*"El concepto dado por la autoridad en respuesta a una consulta, generalmente, no constituye un acto administrativo, por cuanto se trata simplemente de consejos, orientaciones u opiniones que brinda la autoridad pública a los asociados, pero que, de ninguna manera, producen efectos particulares ni generales, pues no crean derechos ni deberes ni imponen obligaciones. Los interesados, en ese caso, tienen la opción de acogerlos o no."*

En atención a las aseveraciones dadas por el Alto Tribunal, se podría concluir que el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, es de plena aplicabilidad sin más; no obstante, debe enfatizarse la palabra "*generalmente*", la cual no se usa caprichosamente, sino

9



que debe interpretarse de conformidad con lo preceptuado por la sentencia C-542 de 2005, que reza:

*"(...) El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.*

*(...) otra distinción que tiene que ver con el eventual carácter autoregulator de la actividad administrativa. Cuando el concepto emitido por la Administración se relaciona con tal actividad autoregulatora, entonces, dice la Corte, "se impone su exigencia a terceros." En esta línea de argumentación, tales conceptos bien podrían considerarse como actos administrativos con los efectos jurídicos que todo acto administrativo trae consigo. Este acto administrativo según la Corte ostentaría una naturaleza "igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio"*

Por tanto, encuentra este despacho que por regla general los conceptos no son de obligatorio cumplimiento para el interesado que lo solicitó, sin embargo, cuando el concepto tiene un carácter autorregulator de la actividad administrativa se impone su exigencia a terceros y puede considerarse como un acto administrativo.

Un pronunciamiento de un servidor público de una respuesta dada por un departamento administrativo de orden Nacional, bien podría considerarse como un concepto pues expresa la interpretación o la conclusión a la cual ese servidor público llegó; ahora bien, debe decirse que la norma de la Ley 1437 de 2011 y las sentencias analizadas, regulan las solicitudes hechas por terceros interesados a la administración, que a su vez genera una respuesta en forma de concepto o de autorregulación de la actividad administrativa, pero nada dice de los pronunciamientos generados de forma espontánea, como se interpreta sucedió en el tercer cuestionamiento.

Por tal razón, bien podría tratarse de un acto administrativo propiamente dicho, entendiéndose por tal, la manifestación unilateral de las personas habilitadas por la ley para el ejercicio de funciones administrativas o una manifestación unilateral de la voluntad encaminadas a la producción de efectos jurídicos; sin embargo, al no estar habilitado el funcionario para esa específica actividad, sin tener más datos sobre el particular, se puede pensar que tal pronunciamiento se diferencia del concepto al tratarse de una solicitud de aclaración o complementación de la respuesta inicial dada por el Ministerio en cuestión.

9



## VII. CASO CONCRETO

En atención al marco legal expuesto, se da respuesta concreta a cada cuestionamiento así:

- Para la vigencia 2018 el secretario de seguridad operacional y de la aviación civil de la entidad, NO tenía la competencia de proferir conceptos con destino al Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Como se indicó en el capítulo V de este escrito, para la vigencia de 2018 la función de emitir concepto NO se encontraba únicamente en cabeza del funcionario que ostenta la jefatura de la Oficina Asesora Jurídica.
- Por último, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo VI del presente escrito, la probable diferencia entre *“un concepto y un pronunciamiento emitido por un servidor público que da alcance a una respuesta proferida por un Ministerio con relación a una solicitud de información elevada por el mismo funcionario que realiza tal alcance”*, sin tener más datos sobre el particular y ponderando que, ni la Ley, ni la Jurisprudencia dan tratamiento al segundo factor a diferenciar; podría ser que tal pronunciamiento se diferencia del concepto al tratarse de una solicitud de aclaración o complementación de la respuesta inicial dada por el Ministerio en cuestión mediante la interpretación de dicha respuesta.

Para el efecto, la normatividad aplicable fue dada a lo largo del presente escrito.

De acuerdo con lo expuesto en el presente documento se brinda respuesta a cada uno de los interrogantes planteados a la Oficina Asesora Jurídica y con gusto atenderé cualquier aclaración o complementación.

Cordialmente,

  
**SÍLVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrés Felipe Hinestroza Betancourt - Contratista - Grupo Jurisdicción Coactiva   
Revisó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Asesor OAJ  
Ruta electrónica: \\bog7\AD\interno\2022022958 

