



000100

1. Antecedentes

La consulta se sustenta, en el deber regulatorio contenido en el Decreto 1499 de 2017, Artículo 2.2.22.3.8. el cual hace referencia a la obligación que tienen las entidades de crear el Comité Institucional de Gestión y Desempeño encargado de orientar la implementación y operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, el cual sustituirá los demás comités que tengan relación con el Modelo y que no sean obligatorios por mandato legal.

En esa medida la Dirección de Planeación Institucional y Calidad, requiere identificar que comités de los actualmente constituidos, a su vez establecer bajo que figura jurídica dejan de existir los comités que se integren al nuevo comité, cual será su denominación y la forma estratégica de organización que debe tener para funcionar de manera eficiente.

2. Normatividad y Jurisprudencia Aplicable

A efectos de orientar la consulta, esta Oficina Asesora Jurídica, refiere las disposiciones legales y postulados jurisprudenciales que predominan frente al tema:

2.1.1. Constitución Política

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

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

“Artículo 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”



2.1.2. Disposiciones legales

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

“ARTÍCULO 133. Integración de Sistemas de Gestión. Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de qué trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá el modelo que desarrolle la integración y articulación de los anteriores sistemas, en el cual se deberá determinar de manera clara el campo de aplicación de cada uno de ellos con criterios diferenciales en el territorio nacional.

Una vez se reglamente y entre en aplicación el nuevo Modelo de Gestión, los artículos 15 a 123 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 perderán vigencia.”

Decreto 1499 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”

“ARTÍCULO 2.2.22.3.2. Definición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

ARTICULO 2.2.22.3.3. Objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, tendrá como objetivos:

- 1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.*
- 2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.*
- 3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.*
- 4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.*
- 5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.”*



Frente a vigencia de los actos administrativos

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

“Artículo 93 Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”*

De otro lado, la Ley 1437 de 2011 estipula en el artículo 88:

“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

Jurisprudencia

Corte Constitucional sentencia C-069 de 1995

“El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. ... pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecuibilidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Corte Constitucional sentencia T-152/09:

“Mientras la revocatoria directa es una forma de extinción del acto administrativo por virtud de un nuevo acto administrativo reglado (a diferencia del primero que puede ser expedido por simple decisión de oportunidad y conveniencia, este último sólo procede si se dan las causas expresamente autorizadas por la ley), la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es una figura que se ocasiona ante la ausencia de obligatoriedad de la ejecución del acto (artículo 66 del Código Contencioso Administrativo). A su vez, mientras la pérdida de fuerza ejecutoria afecta la eficacia, la revocatoria directa se relaciona con la validez del acto administrativo. Es claro, entonces, que la eficacia u obligatoriedad del acto administrativo es independiente de su validez o invalidez, puesto que es perfectamente posible que un acto administrativo irregular sea obligatorio (casos en los que han caducado las acciones pertinentes para anularlo) o que un acto administrativo regular no pueda ejecutarse (por ejemplo cuando el acto perdió su vigencia o cuando se cumplió la condición resolutoria a que se somete el acto).”

3. Análisis Jurídico

La consulta se sustenta, en aspectos jurídicos que se requiere precisar a la hora de crear el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, los cuales tienen como sustento inicial el Decreto 1499 de 2017.

Al respecto se observa que la norma Decreto 1499 de 2017 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”* en su artículo 2.2.22.3.3, establece que entre los objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, están los relacionados con:

- “1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.”*
- 2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.*
- 3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.*
- 4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.*
- 5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.”*

De lo expuesto, es claro que los objetivos son un elemento fundamental a la hora de concretar los asuntos que se deben abordar en el Comité Integrado de Gestión y Desempeño, los cuales involucran aspectos que tienen que ver con el talento humano, trámites y servicios, el control interno, la participación de los ciudadanos y finalmente la coordinación, destacando que estos dos últimos hacen parte de los principios que integran la función pública, en el marco de lo previsto en la Ley 489 de 1998.



En tal sentido y como se aporta en los insumos de la consulta, el Departamento Administrativo de la Función Pública ya se ha pronunciado al respecto, y en su página en la guía de preguntas y respuestas sobre aspectos del MIPG, ha indicado que “el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, acorde con lo definido en el Decreto 1499 de 2017 debe incluir todos los temas que atiendan la implementación y desarrollo de las políticas de gestión definidas en el MIPG, por lo que aquellos comités que no estén estipulados en una norma específica serán absorbidos por éste.”

Así mismo, identifica los comités que son agrupados al Comité Integrado de Gestión y Desempeño, incluyendo al Comité de archivo, Comité de racionalización de trámites, Comité de capacitación y formación para el trabajo, Comité de incentivos, Comité de capacitación y estímulos, Comité de gobierno en línea.

Aunado a lo anterior, el Decreto 1499 de 2017 Artículo 2.2.22.2.1., destaca que las políticas de Gestión y Desempeño Institucional, comprenden entre otras, las siguientes:

- “1. *Planeación Institucional*
2. *Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público*
3. *Talento humano*
4. *Integridad*
5. *Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción*
6. *Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos*
7. *Servicio al ciudadano*
8. *Participación ciudadana en la gestión pública*
9. *Racionalización de trámites*
10. *Gestión documental*
11. *Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea*
12. *Seguridad Digital*
13. *Defensa jurídica*
14. *Gestión del conocimiento y la innovación*
15. *Control interno*
16. *Seguimiento y evaluación del desempeño institucional”*

Así las cosas, los comités internos que apunten o integren a las Políticas u objetivos de la Gestión y Desempeño Institucional, deberán integrarse necesariamente al Comité Institucional de Gestión y Desempeño; siempre y cuando estos no sean obligatorios por mandato de la ley, verbigracia el comité de Conciliación.

Bajo tal circunstancia, como los distintos comités por su Dirección enunciados, han sido creados mediante acto administrativo, será mediante acto administrativo la figura jurídica que extinga sus efectos jurídicos, en razón a la integración al gran comité.

Es dado que la existencia de un acto administrativo, está ligado a la voluntad de la Administración, quien decide mantener su vigencia, o la pérdida de sus efectos, como lo establece el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 el cual reza:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia.”*

En este evento la extinción del acto se genera porque hubo una disposición jurídica posterior en ese caso a lo previsto en el Decreto 1499 de 2017, que prevé la integración de la proliferación de comités en uno solo y dispone además, que quedan sin efectos, aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Al respecto, se destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional quien en sentencia C-069 de 1995, dijo:

“El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. ... pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”

Así mismo, expreso en sentencia T-152/09:

“Mientras la revocatoria directa es una forma de extinción del acto administrativo por virtud de un nuevo acto administrativo reglado (a diferencia del primero que puede ser expedido por simple decisión de oportunidad y conveniencia, este último sólo procede si se dan las causas expresamente autorizadas por la ley), la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es una figura que se ocasiona ante la ausencia de obligatoriedad de la ejecución del acto (artículo 66 del Código Contencioso Administrativo). A su vez, mientras la pérdida de fuerza ejecutoria afecta la eficacia, la revocatoria directa se relaciona con la validez del acto administrativo. Es claro, entonces, que la eficacia u obligatoriedad del acto administrativo es independiente de su validez o invalidez, puesto que es perfectamente posible que un acto administrativo irregular sea obligatorio (casos en los que han caducado las acciones pertinentes para anularlo) o que un acto administrativo regular no pueda ejecutarse (por ejemplo cuando el acto perdió su vigencia o cuando se cumplió la condición resolutoria a que se somete el acto).”

Bajo lo expuesto, la administración, en el momento de integrar en un solo comité, los comités existentes, en su parte resolutoria dispondrá, la vigencia y derogatoria de todos aquellos actos administrativos que sean contrarios al acto naciente a la vida jurídica.



4. Conclusión

Para concluir y de conformidad con las exposiciones previas se atiende cada una de las preguntas así:

- 4.1. Que comités actualmente constituidos mediante resoluciones internas deberían ser parte del Comité Institucional de Gestión y Desempeño que se va a Crear?

Como se expresó, integraran el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, todos aquellos comités vigentes que aborden los aspectos relacionados gestión de archivo, racionalización de trámites, capacitación y formación para el trabajo, incentivos, capacitación y estímulos, gobierno en línea y los demás que se integren entre otros a las políticas a que hace alusión el Decreto 1499 de 2017 Artículo 2.2.22.2.1, salvo que algunos hubieren sido creados por disposición legal.

- 4.2. ¿Que figura jurídica se debe proyectar para la derogación de los comités que actualmente existen en la Entidad y que se absorberían en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño?.

Para el efecto, y siguiendo el principio jurídico universal consistente en que las cosas se deshacen como se hacen, la autoridad administrativa deberá en la parte resolutive del acto administrativo que crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, disponer la derogación de aquellos actos administrativos que sean contrarios a lo regulado mediante el Decreto 1499 de 2017.

Ahora bien, si es del deseo de la autoridad administrativa hacer la derogatoria expresa de los actos que a futuro quedaran derogados por la entrada en vigencia del acto administrativo que crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

- 4.3. El comité Directivo cambiaría el nombre a comité institucional de gestión y Desempeño tal como lo expresaron en reunión las profesionales delegadas para el tema de la Alcaldía Mayor?

Esta Oficina Asesora Jurídica, no conoce todos los detalles de los aspectos que fueron objeto de discusión con la Alcaldía Mayor, sin embargo la dependencia técnica que consulta deberá observar las funciones que corresponden al Comité Directivo, si el propósito de su existencia está fundado en el escenario para discutir los objetivos y políticas previamente descritos y que están contenidos en el Decreto 1499 de 2017, no habrá duda sobre su subsunción.

- 4.4. Las funciones que no correspondan a los asuntos estratégicos que son los que nos indican son los únicos que deberían tratarse en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, ¿se pueden desarrollar con equipos técnicos, mesas de trabajo u otras denominaciones sin que estén incluidas como funciones de algún comité en particular?



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

En consideración de esta Oficina Asesora Jurídica, por considerarlo práctico, Si estima pertinente la creación de mesas de trabajo o la denominación que a bien se considere, pues el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, debe ser un escenario para discutir aspectos de manera ejecutiva, y tal propósito solo se logra si de manera previa un equipo técnico, ha realizado una gestión de discusión y análisis.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del CPACA. Por tanto, no tiene efectos vinculantes para su destinatario pudiendo ser acogido o no, tal como lo corrobora el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 22 de abril de 2010. Radicación 11001 0324 000 2007 00050 01 Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA donde se señaló: *“Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de qué trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra”*.

Atentamente,

PAULA SUSANA OSPINA FRANCO

Proyectó: Ollizarazo