**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA**

**CONCEPTO 2758212**

Fecha: 31/07/2021 07:42:58 p.m.

 Bogotá D.C.

**REFERENCIA:** **ENTIDADES. Competencia**

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta “los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, tienen fundamentos jurídicos y si son vinculantes a los procesos dentro de la administración pública.”, me permito manifestar lo siguiente:

 Respecto del alcance de los conceptos, conviene recordar el contenido del artículo [28](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249#28)de la Ley [1437](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249#0)de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que frente al particular señala lo siguiente:

***“ARTÍCULO******[28.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249" \l "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****.” (Se destaca).*

De manera consecuente, el Consejo de Estado ha indicado en reiterada y uniforme jurisprudencia en torno al tema, lo siguiente:

 En Auto de mayo 6 de 1994 la Sección Primera expresó:

*"****Los conceptos jurídicos de la administración no son actos administrativos***

*(…)”.*

En igual sentido, en Sentencia proferida el 6 de febrero de 1997, Expediente 7736, señaló:

*"…No contempla dicha disposición la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la****respuesta que profieren las entidades, al absolver las consultas****que formulan los particulares, en ejercicio del derecho de petición, relacionadas con el alcance de las disposiciones de orden legal. (…).****no contiene una decisión capaz de crear, modificar, ni extinguir situación jurídica de ninguna índole, ya sea de carácter general o particular****...".*

En providencia de fecha 18 de junio de 1984, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, Expediente 10787, señaló:

*"…A las anteriores consideraciones del auto suplicado, habrá que agregar solamente que****la interpretación de la ley con autoridad solo está reservada al legislador****, con el fin de 'fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general', conforme a la prescripción del artículo*[*25*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535#25)*del Código Civil y por lo mismo, si****ni siquiera la que hacen los jueces, en toda la jerarquía judicial, es por vía de autoridad, sino doctrinaria****, interpretación que por lo mismo no es de obligatoria observancia por las autoridades situadas en grado inferior del juez o tribunal que interpreta la norma, es por lo menos alineante que se da tal carácter, a la interpretación de la ley tributario que haga la Dirección General de Impuestos Nacionales, que es una Oficina de la Administración".*

*"Se vulnera igualmente el artículo*[*26*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535#26)*del C.C., toda vez que indudablemente****la doctrina es fuente de derecho pero no es fuente obligatoria****; la doctrina es la interpretación que por vía general se hace de las leyes; sirve para orientar a funcionarios y particulares, pero, repetimos, no es imperativa”.*

 De la misma manera, la Corte Constitucional en la Sentencia [C-487](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=82916#0)de 1996 precisó:

*“…****Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no****y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden…”*

*“Contrariamente a lo que piensa la demandante, mirado desde el ángulo del administrado, la emisión de****un concepto de la Administración no lo obliga a actuar de conformidad con lo que en él se expresa. Por lo tanto, no puede admitirse que el concepto tenga una fuerza igual a la ley****, simplemente contiene la expresión de una opinión sobre la forma como ésta debe ser entendida o interpretada.”*

La misma Corporación en la sentencia C-542 de 2.000 expresó:

*“2.3.1.- El demandante considera que los conceptos emitidos por las autoridades públicas en virtud del desarrollo de un derecho de petición de consultas deben ser obligatorios, es decir, deben vincular a los administrados (…). Primero, significaría conferir a todas las autoridades públicas la posibilidad de legislar y atentaría contra el principio de legalidad establecido en el artículo*[*121*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125#121)*de la Constitución.****Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo****.”.*

Concluye la Corte diciendo:

*“…Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo*[*25*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249#25)*del Código Contencioso Administrativo, insistimos,****son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente****. (Subrayados y destacados fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.

 En consecuencia, y de acuerdo con la norma y la jurisprudencia expuestas, en criterio de esta Dirección Jurídica, los conceptos emitidos por parte de las entidades públicas, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente, y por ende no tienen fuerza vinculante.

 Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](https://www.funcionpublica.gov.co/eva) en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

 El anterior concepto se imparte en los términos del artículo [28](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249#28)de la Ley [1437](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249#0)de 2011.

 Cordialmente,

**ARMANDO LOPEZ CORTES**

**Director Jurídico**

 Proyectó: Lucianny G

 Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

 Aprobó: Armando López Cortés