

EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. Como presupuesto, el texto estudia brevemente la noción de *competencia* y sus atributos o características principales. Posteriormente, define el conflicto de competencias administrativas como una divergencia interpretativa de las reglas de asignación de facultades, donde dos o más autoridades se debaten ser –conflicto positivo– o no ser –conflicto negativo– competentes para resolver determinado asunto. Además, se presentan discusiones conceptuales relacionadas con el conflicto, como la presunción general de que siempre existe una autoridad competente y el carácter excluyente de la competencia. Finalmente, se realiza un recuento normativo sobre la evolución histórica del trámite para resolver el conflicto de competencias en Colombia, cuestionando el cambio de su naturaleza jurisdiccional a administrativa.

Introducción

En esta sesión, el Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– continúa con la investigación sobre los elementos del acto administrativo, específicamente, la competencia. De este modo, el texto se ocupa de un tópico relacionado: los conflictos de competencia en el marco de los procedimientos administrativos y su definición. Además de ser un elemento del acto, la competencia es una noción clave para el ejercicio de la función administrativa. Cada función del Estado supone un complejo entramado de competencias y, a su vez, cada competencia concreta en mayor o menor medida el interés general. De ahí la relevancia de estudiar este tema.

1. Presupuestos

Previo al análisis del *conflicto de competencias administrativas*, es preciso realizar breves apuntes sobre la noción de *competencia*, lo que permitirá el uso de un lenguaje común al desarrollar las problemáticas objeto del texto. La competencia es el conjunto de atribuciones, facultades o potestades que el ordenamiento

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 6 de abril de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Juan David Montoya Penagos, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: el acto administrativo, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián G. Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

jurídico le asigna a la Administración pública para expedir determinados actos jurídicos³. Equivale al margen de acción del cual dispone cualquier órgano, entidad o servidor público en virtud del ordenamiento. En este sentido, se trata de un concepto equiparado o comparado con la *capacidad* en el derecho privado, pues ambos determinan qué, cómo y cuándo pueden actuar *válidamente* las personas naturales, jurídicas, o sujetos de derecho.

No obstante la similitud entre la competencia y la capacidad, se trata de nociones disímiles en cuanto a su contenido y aplicación en el ámbito que a cada una le corresponde. De allí que existe un clásico aforismo según el cual: «Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho público la competencia es la excepción y la incompetencia la norma»⁴. En otros términos, mientras que a los particulares todo les está permitido, salvo lo expresamente prohibido, al Estado todo le está proscrito, salvo lo expresamente permitido. Esta idea proviene de una perspectiva restrictiva de asignación de poderes a la administración, quizá con algún fundamento en la génesis del Estado de Derecho como contraposición o remedio a los Estados absolutistas y arbitrarios.

La vigencia de esta idea podría calificarse como parcial. Si bien es cierto que prima la taxatividad y la interpretación restrictiva de las normas de asignación de competencias como una herramienta de contención al poder, el Estado ha mutado significativamente su rol desde la consolidación del Estado liberal hasta el día de hoy. Por lo tanto, el *leviatán* se convirtió de un prestador de servicios y garante de derechos, de allí que la desconfianza en sus actuaciones ha disminuido con el tiempo. Esto ha permitido que se consoliden tesis más amplias o *extensivas* en cuanto a la interpretación de las normas de asignación de competencias, incluso se sostiene la existencia de *competencias implícitas*. Por ejemplo, Cassagne propone que, una vez creado el sujeto público y fijado el marco competencial en el ordenamiento jurídico, entonces este está habilitado para realizar absolutamente todo lo que se relacione con dichos asuntos, salvo lo expresamente prohibido, como si se tratase de un particular. En sus términos:

³ Entre algunas definiciones, la doctrina ofrece: *i*) «La competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo» (GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 365); *ii*) «La competencia es la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto. El órgano que no tenga esa atribución, normativamente establecida no puede realizar el acto administrativo; tampoco puede realizarlo más allá del límite cuantitativo que establece la norma» (MARÍA DÍEZ, Manuel. El acto administrativo. 2a ed. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina S.A., 2002. p. 164-166); *iii*) «La competencia es 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» (DROMI, Roberto. El acto administrativo. 3a ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2008. p. 57).

⁴ *Ibid.*, p. 58.

«Se argumenta que el axioma ontológico de la libertad rige tanto con relación a las personas físicas o ideales, como frente a los sujetos estatales y sus órganos, y que si bien el principio de la juridicidad exige para que exista competencia en el sujeto u órgano que una norma lo establezca, *una vez creada una persona jurídica pública estatal, ésta y sus órganos pueden hacer todo lo no prohibido dentro de sus respectivas competencias (axioma ontológico)*. Sin embargo, en materia de actos de gravamen la exigencia de norma expresa para fundar la competencia resulta insoslayable [...]» (énfasis fuera de texto)⁵.

Esto no supone un desplazamiento de la competencia como principio fundante para el desempeño de la función pública o, aún más preciso, la función administrativa; es decir, con esto no se pretende habilitar a la Administración para actuar en clave de interpretaciones vagas o *gaseosas* de las normas de asignación de competencias. Se trata de una postura en cuanto a criterios de interpretación normativa disponibles para estudiar la competencia. Así, mientras unos realzan el carácter taxativo y explícito de las competencias, otros, con quienes se comparte criterio, optan por lecturas más flexibles.

A modo de ejemplo, reduciendo el problema *ad absurdum*, piénsese en una regla de competencia que habilita a los concejos municipales para regular el pico y placa en los municipios. Ante una disposición de este orden, carecería de sentido invocar o pretender otra regla de competencia que los habilite para regular las excepciones a la restricción de movilidad. De hecho, podría prescindirse de ambas normas ante la existencia de una sola que habilite a este cuerpo colegiado de administración para regular la movilidad en el municipio y tomar medidas que garanticen el adecuado y eficaz tránsito de los ciudadanos.

En cualquier caso, la *competencia* es una noción clave del derecho administrativo. Impone no solo una *habilitación para* sino también un *deber de*. De allí que, en el ordenamiento jurídico colombiano, es un presupuesto de validez de los actos administrativos⁶, pero su inobservancia también puede implicar responsabilidad del funcionario o la entidad por omisión en sus funciones, según sea el caso. Este es otro argumento o justificación del carácter taxativo y restrictivo de la competencia: como puede implicar condiciones adversas al sujeto que la ejerce, es preciso que esta se identifique con claridad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado los siguientes atributos de la competencia: *i)* tiene un origen objetivo, en cuanto emerge de una

⁵ CASSANGNE, Juan Carlos. El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 191.

⁶ La falta de competencia es una causal de nulidad de los actos administrativos de aquellas previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–.

voluntad externa a la del agente que la ejerce, es decir, el ordenamiento jurídico; *ii*) es taxativa toda vez que es normativamente expresa y precisa; *iii*) es irrenunciable, se comporta como derecho y como deber de actuar; *iv*) es inenajenable, pues no se transfiere por voluntad del titular; *v*) es improrrogable, pues se ejerce en el marco de las condiciones tiempo, modo y lugar previstas; *vi*) es indelegable, porque en principio debe ser ejercida por el funcionario al cual ha sido asignada, excepcionalmente la ley o el reglamento dispondrán los requisitos para su transferencia⁷.

2. El conflicto de competencias

En atención al principio de juridicidad –legalidad– para la determinación de las competencias administrativas, estas atribuciones o facultades siempre están dispuestas en múltiples tipos de normas. A su vez, estas son objeto de interpretación jurídica y las eventuales antinomias que entre ellas se identifiquen se someten a los criterios tradicionales de solución que ha propuesto la teoría del derecho, como la jerarquía, la vigencia, o la especialidad. No obstante, como cualquier enunciado normativo, como consecuencia de la textura abierta del lenguaje, las reglas de asignación de competencias administrativas están expuestas a conflictos interpretativos que no se resuelven acudiendo a dichos criterios⁸.

En consecuencia, es probable que existan asuntos donde un particular interesado en presentar una solicitud no tenga absoluta claridad sobre la entidad, la dependencia o el funcionario al que le corresponde su respuesta o solución. Es probable que este se acerque a una entidad estatal que, en defensa de su criterio interpretativo, manifieste no ser la competente para tramitar el asunto e indique cuál es la Administración correspondiente. A su vez, esta segunda puede sostener que no le corresponde el trámite, sino que es una facultad propia de la primera u otra entidad estatal. Cuando dos o más autoridades administrativas manifiestan su incompetencia respecto de un asunto, se produce un *conflicto negativo* de competencias. En la misma lógica, cuando un órgano del Estado se percata de que otro se encuentra ejerciendo una competencia que estima suya y reclama su gestión, entonces se está ante un *conflicto positivo*.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 7 de junio de 2012. Rad. 11001-0324-000-2006-00348-00. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁸ En sentido similar, Jaime Orlando Santofimio propone: «La interpretación del régimen de atribuciones y facultades para las autoridades, establecidos en el ordenamiento, puede llevar algunas veces a conceptos enfrentados que necesitan ser prontamente resueltos con el fin de garantizar las finalidades estatales y los derechos de los asociados» (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 2ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. p. 174)

Pero ¿quién reclamaría una labor, carga o función? Por ejemplo, en las relaciones de los particulares ¿quién pleitearía por asumir una obligación? Más factible sería que a toda costa se tratase de evadir un deber. Pues bien, similar conducta se evidencia en el sector público. En la práctica es más recurrente el conflicto negativo de competencias que el positivo; sin embargo, por lo menos en una esfera conceptual o teórica, en la dinámica administrativa deberían concurrir un sin número de conflictos, tanto positivos como negativos, puesto que existe responsabilidad de los funcionarios y las entidades, tanto por la extralimitación como por la omisión en las competencias asignadas. Dicho de otro modo, esa doble connotación de la competencia como una atribución—facultad y deber—obligación, implica un riesgo jurídico por hacer *en más* o *en menos*, lo que debiera incentivar la constante pugna por asumir o rechazar competencias.

Ahora bien, no solo la negligencia o la desidia de la Administración supone la escasez de conflictos positivos. Existe una dificultad pragmática para que estos se produzcan. En el caso de los conflictos negativos, la declaración de incompetencia y la remisión del asunto a otra entidad permite que ambas se percaten de la situación, bien sea para que la segunda asuma el deber de resolver el asunto o niegue su atribución para intervenir. En otros términos, ambas tienen conocimiento del conflicto, aunque sea para evadirlo o, como coloquialmente se conoce: «para pasarse la pelota». No sucede lo mismo en el escenario de los conflictos positivos pues, asumida la competencia por una de las entidades, difícilmente podría enterarse otra que se estima a sí misma competente. Muy en la práctica, para que esto se materialice, sería necesario que el mismo particular interesado o uno de los miembros de la organización se comunique con la segunda entidad. Salvo que una de estas circunstancias se concrete, solo sería posible que la esta se percate de lo actuado, pero ya en la etapa de publicidad o comunicación del acto administrativo. Otra excepción sería la intercomunicación o interdependencia en los sistemas de información; no obstante, esto es poco probable por la autonomía de las entidades para el ejercicio de su función administrativa. Ante la exorbitante carga de trabajo en el sector público, la identificación del conflicto positivo como consecuencia de una actitud oficiosa de la entidad es remota, por no decir que imposible.

En síntesis de lo expuesto hasta aquí, el conflicto de competencias administrativas es una divergencia interpretativa de las reglas de asignación de facultades, donde dos o más autoridades públicas debaten ser —conflicto positivo— o no ser —conflicto negativo— competentes para resolver determinado asunto, con la precisión de que, por regla general, la disputa será por no conocer del tema. Ante esta conclusión simple, pueden plantearse, por lo menos, dos problemas conceptuales.

El primero versa sobre la naturaleza o las características de la *competencia*, pues la existencia de conflictos, que de cualquier modo deben ser resueltos según las normas propias de cada ordenamiento, supone la idea de que las competencias son *per se* exclusivas o excluyentes. Al respecto, basta con apoyarse en la doctrina para concluir que se trata de una conclusión equívoca. Manuel María Díez propone que las reglas de asignación de competencia disponen estas facultades de tres formas: exclusiva, cuando le corresponde solo a un órgano la expedición del acto administrativo; alternativa, cuando se trata de una facultad de la cual disponen varios órganos; y colegiada, cuando la expedición del acto supone la intervención de dos o más autoridades⁹. En este sentido, no es que todas las competencias administrativas sean *exclusivas*, sino que los conflictos de competencia solo se predicen de las que ostentan esta característica. A su vez, podrían identificarse conflictos de competencias *colegiadas* cuando, debiendo intervenir varias autoridades, no es claro cuáles son las que deben participar.

El segundo está relacionado con la presunción de que todas las materias están asignadas a una autoridad, dejando de lado la posibilidad de que, ante la petición de un particular, no exista órgano o funcionario competente para resolver del asunto. Esto supondría una cualidad de completitud o autointegración de los ordenamientos jurídicos que no necesariamente es cierta. El cuestionamiento es de altísima importancia si se estima que la presunción de competencia de alguna entidad estatal supone, a la vez, una garantía importante del derecho fundamental de petición. Al respecto, se debe diferenciar tres escenarios:

i) Que no existiendo una regla explícita de asignación de competencia, esta se asigne a una determinada autoridad en virtud de un razonamiento extensivo o analógico. Esto es lo que ocurre cuando, ante la falta de certeza, el particular presenta la petición a la entidad que, por cercanía temática o relación lógica con sus demás competencias, es la que más se acerca al tópicus en cuestión. En caso de que la entidad asuma el conocimiento del procedimiento y expida el correspondiente acto administrativo, la validez del acto dependerá del criterio amplio o restrictivo que prefiera el intérprete respecto a las normas de atribución. Bien podría estarse ante una extralimitación de la entidad o ante una competencia *implícita*, lo que difícilmente podría concluirse en abstracto. Nuevamente, toma relevancia la postura del operador jurídico sobre la inversión del clásico aforismo, según la cual todo le está permitido a la Administración si se ajusta al marco general de sus competencias. Sin duda, no existen respuestas unívocas en este escenario.

ii) Que, no existiendo una regla explícita de asignación de competencia, haya una norma *residual*. Este caso no implica el mismo nivel de complejidad del

⁹ MARÍA DÍEZ, El acto administrativo... Op. cit. p. 170.

anterior. Por el contrario, ante una laguna de regla específica, la existencia de una regla del tipo solucionaría perfectamente la incertidumbre, de modo que no se estaría ante una genuina *laguna*.

iii) Que, no existiendo una regla explícita de asignación de competencia, la materia sobre la que versa la petición sea un imposible lógico. Piénsese en un particular que solicita a múltiples entidades que realicen labores de jardinería, cuidado y mantenimiento del interior de uno de sus inmuebles. No siendo esta una carga o deber estatal, verdaderamente no existe una autoridad que *deba* acudir a satisfacer el requerimiento. Si bien se advierte que esto no supone negar el derecho fundamental de este ciudadano, pues las autoridades deberían brindar una respuesta negativa a la solicitud, la naturaleza misma del asunto resulta en un imposible.

Superado este asunto, es decir, con la claridad sobre qué es un conflicto de competencias, es pertinente cuestionarse sobre la forma como estos se resuelven. Al respecto, no hay una respuesta unívoca sobre cual es la autoridad encargada, si esta resuelve en ejercicio de una función jurisdiccional o administrativa, y el trámite que debe agotar para tal fin. Estos asuntos dependen del diseño institucional de cada ordenamiento, por lo que es preciso realizar un recuento normativo para acercarse al tema en Colombia¹⁰.

3. Regulación en Colombia

Antiguamente, el artículo 33 *original* del Decreto 1 de 1984¹¹ disponía que, cuando se dirija una petición a un funcionario incompetente, este debería informar al ciudadano y remitir el expediente al competente en un término de 10 días, teniendo como efecto una ampliación en los términos para resolver por los mismos 10 días, es decir, reponiendo al competente el tiempo que el asunto pudo estar estancado ante el incompetente. Sin embargo, esta norma no regulaba qué sucedía si el funcionario a quien se remite tampoco se estima competente para resolver el asunto. De allí que debía interpretarse en armonía con el artículo 88 *ejusdem*, que preveía la acción de definición de competencias administrativas en los siguientes términos:

«Artículo 88. Acción de definición de competencias administrativas. Cuando varias autoridades realicen simultáneamente actos preparatorios o definitivos para ejercer funciones iguales respecto de una misma persona o cosa, o funciones diferentes pero que se opongan entre sí, *cualquier persona que demuestre interés directo o cualquiera de esas mismas autoridades*, podrá pedir que se suspendan o anulen los actos

¹⁰ BREWER-CARÍAS, Allan R. Acto administrativo: Estudios. Argentina: Ediciones Olejnik, 2019. p. 135-137.

¹¹ Código Contencioso Administrativo —CCA—.

producidos y que se defina cuál es la autoridad a quien corresponde la decisión, y el alcance de su competencia. En este caso, en la *sentencia* podrá ejercerse también las facultades previstas en el artículo 170 de este Código» (énfasis fuera de texto).

De esta norma se destacan múltiples asuntos. Quizá el más importante es que el CCA previó el trámite para dirimir el conflicto de competencias, como una *acción*, concepto del cual se desprende el carácter jurisdiccional de su naturaleza, idea que se refuerza al definir que el procesos concluye con la expedición de una sentencia. De otro lado, legitimó directamente al interesado y a las entidades implicadas en el conflicto para interponer la acción. Posteriormente, este artículo fue modificado por el artículo 18 del Decreto 2304 de 1989, en el siguiente sentido:

«Artículo 88. Acción de definición de competencias administrativas. Los conflictos de competencias administrativas se promoverán *de oficio o a solicitud de parte*.

»La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si ésta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al *Tribunal correspondiente o al Consejo de Estado*.

»Recibido el expediente y efectuado el reparto, el Consejero Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el término de traslado, la *Sala Plena* debe resolver dentro de los diez (10) días.

»Si ambas entidades se consideran competentes, remitirán la actuación al correspondiente Tribunal o al Consejo de Estado y el conflicto será dirimido por el procedimiento prescrito en el inciso anterior» (énfasis fuera de texto).

De esta modificación se destaca el cambio de redacción en la legitimación en la causa para interponer la acción, esto es «de oficio o a solicitud de parte». Según narra Santofimio Gamboa, en virtud de este ajuste, el Consejo de Estado sostuvo en algunas oportunidades que solo las entidades estatales estarían legitimadas, pues estas son las *partes interesadas*; no obstante, se comparte con el doctrinante que esta interpretación carece de sentido y que, con meridiana claridad, la norma se refiere a los ciudadanos intervinientes con interés en el resultado del procedimiento administrativo¹². Adicionalmente, se destaca la definición de un procedimiento con participación de las partes, la disposición de un término para resolver el asunto, la mención de los conflictos positivos y negativos, y la asignación de la competencia a los tribunales y la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta norma estuvo vigente hasta el año 2005, cuando fue expresamente derogada por el artículo 4 de la Ley 954 del mismo año, que agregó un párrafo al artículo 33 del CCA, del siguiente modo:

¹² SANTOFIMIO GAMBOA, Acto administrativo... Op. cit. p. 177.

«Artículo 33. Funcionario incompetente. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.

»Parágrafo. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán *de oficio, o por solicitud de la persona interesada*. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la *Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado*.

»Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

»En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los *veinte (20) días siguientes*» (énfasis fuera de texto).

La reforma del año 2005 transformó radicalmente el trámite de solución del conflicto de competencias administrativas. Primero, derogó explícitamente el artículo 88 del CCA, que se ubicada en el bloque de normas correspondientes a lo contencioso administrativo, para en su lugar reformar el artículo 33, que se encuentra entre las normas sobre procedimiento administrativo. Adicionalmente, omitió referirse a una *acción*, por lo que no es claro si se trata del ejercicio de una función administrativa o jurisdiccional. Segundo, radicó la competencia de conocer de estos conflictos en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, pero no precisó si estas decisiones constituían un acto administrativo, un concepto, o una sentencia, de lo que se desprenden más dudas aún sobre la naturaleza del procedimiento. Tercero, volvió a modificar la redacción sobre la legitimación en la causa, explicitando que esta recae sobre cualquier persona interesada, por lo que no existe duda de que implica a los ciudadanos. Cuarto, amplió el término para resolver los conflictos de competencia a 20 días. Finalmente, esto se derogó con la expedición de la vigente Ley 1437 de 2011¹³, que incorporó los siguientes ajustes:

¹³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–.

«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.

»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 cuarenta (*40) días siguientes*. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»¹⁴ (énfasis fuera de texto).

El CPACA conservó la regulación de los conflictos en el marco de las normas de procedimiento administrativo y la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil; sin embargo, esto solo para los conflictos entre autoridades del orden nacional, pues los que se suscitan entre entidades departamentales, distritales y municipales, corresponden a los tribunales administrativos y, cuando hay conflicto entre unas y otras, prima la competencia de la Sala de Consulta.

Con fundamento en esta norma, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha definido los siguientes requisitos para el trámite de los conflictos de competencia: *i)* que existan por lo menos dos entidades u organismos que, de forma manifiesta, estimen ser competentes o incompetentes. Esto supone que las entidades deben manifestar su postura con claridad, pues no basta con la sospecha o la duda sobre la falta de competencia; *ii)* debe tratarse de organismos o entidades estatales diferentes, pues los conflictos internos de competencia deben ser resueltos por el respectivo funcionario de mayor jerarquía; *iii)* para que la decisión corresponda a la Sala de Consulta y Servicio Civil, por lo menos una de las entidades partícipes del conflicto debe ser del orden nacional; *iv)* el conflicto debe versar sobre un asunto

¹⁴ Se destaca que esta regla fue modificada por la Ley 2080 de 2021 exclusivamente en relación con el término para resolver el conflicto, que se amplió de 20 a 40 días.

concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales; y *v*) las competencias en disputa deben ser de naturaleza administrativa y no jurisdiccional¹⁵.

Ahora bien, de la regulación vigente emergen algunos cuestionamientos. En primer lugar, el legislador ya no califica el trámite como una *acción* y, desde el año 2005, trasladó la regulación del tema de los capítulos referentes a lo contencioso administrativo a los correspondientes al procedimiento administrativo. A su vez, la competencia para resolver estas controversias se trasladó de la Sala Plena del Consejo de Estado a la Sala de Consulta y del Servicio Civil, que propiamente no ejerce función jurisdiccional. En síntesis, no es claro si la naturaleza del trámite es judicial o administrativa; no obstante, atendiendo a las transformaciones normativas expuestas, se sostendrá que el Consejo de Estado dirime los conflictos de competencias en ejercicio de función administrativa.

Quienes tengan la postura contraria se enfrentan a una dificultad mayor, pues debe determinarse si el juicio que realiza la Sala de Consulta tiene los efectos de un fallo, entre ellos, el de cosa juzgada. Esto impediría que, en los casos donde se definió la competencia de la autoridad que expidió el acto conforme el artículo 39 del CPACA, sea posible estudiar la competencia como causal de nulidad del acto administrativo.

Bibliografía

Doctrina

CASSANGNE, Juan Carlos. El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 400.

BREWER-CARÍAS, Allan R. Acto administrativo: Estudios. Argentina: Ediciones Olejnik, 2019. 241 p.

DROMI, Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2008. 446 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. 596 p.

MARÍA DÍEZ, Manuel. El acto administrativo. 2ª ed. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina S.A., 2002. 560 p.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2012. Rad. 11001-03-06-000-2012-00015-00 (C). C.P. Augusto Hernández Becerra; CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta Civil. Decisión del 14 de noviembre de 2012. Rad. 11001-03-06-000-2012-00095-00(C). C.P. Augusto Hernández Becerra.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. 2ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994. 359 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 7 de junio de 2012. Rad. 11001-0324-000-2006-00348-00. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Conceptos

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 16 de abril de 2012. Rad. 11001-03-06-000-2012-00015-00 (C). C.P. Augusto Hernández Becerra.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta Civil. Decisión del 14 de noviembre de 2012. Rad. 11001-03-06-000-2012-00095-00 (C). C.P. Augusto Hernández Becerra.

