



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas

Número de radicación: 11001-03-06-000-2021-00146-00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Procuraduría Regional de Arauca y la Secretaría de Educación Departamental de Arauca.

Asunto: Autoridad competente para ejercer la función disciplinaria a que haya lugar.

SALVAMENTO DE VOTO

Con el natural respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito presentar las razones por las cuales me aparto de lo resuelto en el asunto de la referencia, en el que se decide el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Procuraduría Regional de Arauca y la Secretaría de Educación Departamental de Arauca.

En la resolución del conflicto la Sala se arrogó competencias que no tiene y procedió a definir y otorgar una competencia jurisdiccional, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Regional de Arauca), para ejercer la función disciplinaria, a que haya lugar, en contra de los miembros del comité de conciliación de la Fiduprevisora S.A por la presunta irregularidad que se habría advertido en la conciliación extrajudicial declarada fallida el día 6 de agosto de 2019, en el marco de las funciones públicas dadas mediante el Decreto 1069 de 2015 y Resolución 020 de 2017.

Difícilmente puede uno encontrar situaciones fácticas tan abundantes en contenido jurídico y ostensibles, en un proceso de definición de competencias administrativas, que permitan llegar a la conclusión del grave error en que incurrió la Sala al otorgar competencia jurisdiccional a una autoridad.

La razón fundamental de mi disenso es que no puede el interprete hacer decir a la norma todo lo contrario de lo que ella consagra, o si se quiere, en el adagio jurídico

Radicación: 11001030600020210014600

y hermenéutico, afirmar que cuando la norma es clara no puede el interprete desatender su tenor.

La simpleza de la diferencia entre la decisión y mi concepto es muy sencilla:

La Sala tiene competencia legal para resolver **conflictos de competencia administrativa**, según reza el título y el contenido concreto del artículo 39 del CPACA. Por lo tanto, no tiene competencia para resolver conflictos jurisdiccionales o, como en el presente caso, bajo un desafortunado precedente, otorgar una competencia jurisdiccional sin ningún fundamento legal, lo cual resulta contrario a la lógica jurídica.

De esta argumentación y premisa principal se derivan varias consecuencias, en especial, que la norma legal se refiera a conflictos de competencia administrativa, es decir, que se trate de una función administrativa.

En ninguna parte de la norma se dice o se puede inferir que la atribución legal otorgada a la Sala está referida a la autoridad administrativa, sino a que exista una competencia administrativa. En otras palabras, el criterio mandatorio de la ley es el funcional, esto es, la naturaleza de la función, no el orgánico, la naturaleza de la autoridad que controvierte la competencia.

La decisión de la Sala, de contera, también produce las distorsiones y efectos que se señalarán a continuación y, adicionalmente, desconoce abiertamente el precedente que había sostenido y reiterado la Sala desde el año 2014 y hasta diciembre de 2021.

1. La decisión y sus fundamentos contradicen abiertamente el ámbito y alcance legal de la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, esto es, definir conflictos de competencia administrativa.

El artículo 39, reiterado por el artículo 112 numeral 10 del CPACA, señala:

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.

[...]

Resaltado fuera de texto

Radicación: 11001030600020210014600

En concordancia con lo anterior, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...]

10. Resolver los conflictos de **competencias administrativas** entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

[...]

Resaltado fuera de texto

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha señalado, **de manera reiterada, en todas sus decisiones**, que uno de los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa es que el conflicto surja o recaiga sobre una actuación de naturaleza administrativa.

Lo que determina la competencia de la Sala para resolver conflictos de competencias es la naturaleza administrativa del asunto que debe ser conocido por la autoridad que se declare competente.

Por su parte, no existe elemento normativo que permita deducir, interpretar o siquiera inferir que la función de la Sala de Consulta y Servicio Civil recae sobre un tema de naturaleza judicial. Por lo tanto, no puede declarar la competencia de una autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales, sea esta administrativa o judicial.

2. La improcedencia de que la Sala declare competencias de naturaleza jurisdiccional conlleva a la contradicción de aplicar las reglas del procedimiento general administrativo a asuntos de carácter judicial.

Desde el punto de vista sistemático, es claro que el artículo 39 del CPACA se ubica en el Capítulo I, del Título III del CPACA, que **establece las reglas generales del procedimiento administrativo general**, esto es, las reglas previstas para tramitar asuntos de naturaleza administrativa, y no jurisdiccional. Por lo tanto, cuando el citado artículo se refiere a los conflictos de competencias administrativas, es lógico e imperativo concluir que se refiere a los conflictos que recaen sobre asuntos de naturaleza administrativa, y no jurisdiccional.

3. La norma legal para resolver conflictos de competencias administrativas establece la suspensión de los términos legales en la actuación administrativa. Con la improcedencia de asignar competencia de carácter jurisdiccional se está incurriendo en la inconsistencia de aplicar la suspensión de actuaciones administrativas para actuaciones judiciales, sin ningún fundamento legal.

Es importante resaltar que el inciso final del art. 39 ibídem señala que mientras se tramita un conflicto de competencia administrativa se suspenderán los términos legales previstos en el artículo 14 del CPACA. Tal como lo ha interpretado la Sala, esto implica que el trámite de los conflictos de competencias suspenden los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones en dichas actuaciones. Esto no incluye, claramente, la suspensión de los términos legales previstos para las actuaciones judiciales.

Arrogarse la facultad de definir una competencia jurisdiccional lleva a la decisión contraria a la lógica del derecho de aplicarle a estas actuaciones judiciales, las reglas previstas en el capítulo I, del título II del CPACA, sobre el procedimiento administrativo.

4. Lo que el artículo 39 del CPACA ordena es que se trate de un asunto de naturaleza administrativa. Por ende, si la actuación es judicial la Sala no tiene competencia para otorgarla. Textos de la decisión que resultan contrarios a derecho.

Cuando la decisión cuestionada tiene que analizar el parámetro legal del artículo 39 del CPACA, en el sentido de que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, realiza varias elucubraciones difíciles de entender para hacer decir a la norma lo contrario de lo que señala.

Veamos varios de los textos que no comparto¹:

En el presente caso el conflicto negativo planteado se origina en ejercicio de una función administrativa, con el objetivo de iniciar la investigación disciplinaria a que haya lugar en contra de «los miembros el comité de conciliación» de la Fiduprevisora S.A, al no cumplir con el deber de realizar el estudio de la solicitud de conciliación.

¹ Página 182 de la decisión. Numeral 4.

Ahora bien, la Sala no desconoce que, conforme a lo dispuesto en la Ley 2094 de 2021, a la función disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación se le dio el carácter de «jurisdiccional», y dicho cambio entró a regir el 30 de junio del mismo año, esto es, el día siguiente a la promulgación de la citada ley, tal como se deriva de una interpretación sistemática de sus artículos 1², 73³ y 74⁴.

Lo anterior, sin embargo, no afecta la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias que se ha planteado, no solo porque así se sigue de los precedentes señalados en el punto anterior, sino por las siguientes razones adicionales:

[...]

Si bien el proceso disciplinario sería de carácter jurisdiccional para la PGN (si esta fuere declarada competente), la función **seguirá siendo administrativa**, en todo caso, para la Secretaría de Educación Departamental de Arauca, pues la finalidad y

² **Artículo 1º.** Modificase el artículo 2o de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

[...]

³ **Artículo 73.** Modificase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas.

[...]

Parágrafo 1o. El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.

[...]

⁴ **Artículo 74. Reconocimiento y ejercicio de funciones jurisdiccionales.** El reconocimiento y ejercicio de las funciones jurisdiccionales que se le atribuyen a la Procuraduría General de la Nación en esta ley, comenzarán a regir al día siguiente de su promulgación.

[...]

Los expedientes disciplinarios contra servidores públicos de elección popular que, a la entrada en vigencia de esta ley, estén en curso en las personerías municipales serán enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.

[...]

Radicación: 11001030600020210014600

alcance de la función disciplinaria otorgada por la Ley 734 de 2002, tiene tal naturaleza, por las razones que brevemente se relacionan a continuación:

[...]

En consecuencia, resulta un imperativo constitucional y legal que la Sala de Consulta y Servicio resuelva el conflicto negativo de competencias planteado respecto de la PGN, por expreso mandato de los artículos 29, 236 y 237 CP, 3, 39 y 112 del CPACA, y 2 y 76 de la Ley 734 de 2002, pues la Secretaría de Educación Departamental de Arauca cumple una función disciplinaria de naturaleza administrativa, que requiere ser dilucidada frente a los hechos que involucran a los comités de conciliación de la Fiduprevisora S.A y el Ministerio de Educación, cuyo derecho fundamental al debido proceso también debe ser garantizado, al decidirse la autoridad competente que deba adelantar la actuación por los hechos que se les imputan.

Subrayado fuera del texto

Al contrario de lo afirmado, el conflicto planteado no se origina en el ejercicio de una función administrativa en cuanto a la potestad disciplinaria, como lo señala el primer inciso. A partir de la Ley 2094 de 2021, si la competencia es de la Procuraduría General de la Nación la competencia es de carácter jurisdiccional.

Reconocer que la actuación es de carácter jurisdiccional, pues se le otorga competencia a la Procuraduría, y, a su vez, a renglón seguido desconocer esta premisa legal por el hecho de que esta autoridad no hace parte de la Rama Judicial es desconocer la claridad del artículo 39. Para la norma legal, lo que determina la competencia de la Sala es que el conflicto sea de competencias administrativas, no si la autoridad es administrativa o judicial.

Por último, pero sin duda lo más importante, se debe advertir que el argumento que se analiza implica una interpretación distinta en su tenor literal, sistemático y finalista y que, en gracia de discusión, la podríamos llamar extensiva de las normas que regulan la competencia de la Sala, lo cual, como se analizará más adelante, se encuentra prohibido en un Estado Social de Derecho como el colombiano y genera vicios de legalidad del acto administrativo que se expide.

5. La posición adoptada en esta decisión contradice abiertamente el precedente que había afirmado la Sala de Consulta y Servicio Civil desde el año 2014 y que fue modificado en diciembre de 2021 con argumentos que no se comparten

Radicación: 11001030600020210014600

En forma respetuosa, considero que no es cierto en estricto sentido lo señalado por el proyecto en el numeral 3 sobre antecedentes relevantes (pág. 8 s.s.), en el que se citan varios pronunciamientos para concluir, en la página 11, que los precedentes allí citados le han permitido a la Sala resolver conflictos jurisdiccionales. Nada más alejado de la realidad.

En efecto, desde el 2014 y hasta diciembre de 2021, en once decisiones, la Sala sostuvo que no tiene competencia para resolver conflictos judiciales de competencia. El núcleo duro de estas decisiones es que la facultad de la Sala depende de si la decisión se le debe otorgar a una autoridad que ejerce una competencia administrativa.

Así, si el conflicto surge entre una autoridad con función jurisdiccional y una autoridad con función administrativa, la Sala solo se declaró competente si al final la competencia se le otorga a la autoridad con función administrativa. Cuando la Sala encontró que la competencia le debería corresponder a la autoridad con función jurisdiccional se ha declarado inhibida para resolver, porque en ninguna parte de las normas que soportan su competencia se puede, ni siquiera deducir, esta atribución legal de la Sala.

Las decisiones adoptadas desde el año 2014 se configuraron en un precedente y este se sustenta el presente salvamento de voto. Con dicho precedente, se dejó atrás la tesis adoptada en una decisión del año 2006 y la cual fue retomada solo en una decisión aislada del año 2014.

Así, es claro que desde el año 2014 y hasta diciembre del año 2021, la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció de manera reiterada, en once decisiones⁵, sobre su competencia para resolver conflictos de competencias en casos que contaban con las mismas características del analizado en esta ocasión: esto es, donde se discute si una decisión debe ser tomada por una autoridad administrativa, mediante acto de la misma naturaleza, o por autoridad jurisdiccional o administrativa, en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

⁵ Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 22 de junio de 2021 (radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00025-00); Decisión del 11 de mayo de 2020 (radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00111-00); Decisión del 3 de diciembre de 2019 (radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00144-00); Decisión del 17 de septiembre de 2018 (radicado núm. 11001-03-06-000-2018-00097-00); Decisión del 12 de diciembre de 2017 (radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00065-00); Decisión del 12 de diciembre de 2017 (radicado núm. 11001-03-06-000-2017-00084-00); Decisión del 13 de febrero de 2017 (radicado núm. 11001-03-06-000-2016-00232-00); Decisión del 17 de marzo de 2016 (radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00168-00); Decisión del 7 de diciembre de 2015 (radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00163-00); Decisión del 4 de noviembre de 2015 (radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00098-00); y Decisión del 12 de diciembre de 2012 (radicado núm. 11001-03-06-000-2012-0102-00).

Radicación: 11001030600020210014600

El **criterio unificado de la Sala** en estas decisiones es que, a efectos de decidir los conflictos de competencias surgidos entre una autoridad administrativa en ejercicio de funciones de la misma naturaleza y una autoridad judicial o administrativa en ejercicio de una función jurisdiccional, debía verificarse previamente si el asunto que dio origen al conflicto era de naturaleza administrativa y si el llamado a asumir la competencia era el funcionario que ejercía funciones administrativas⁶.

En este orden de ideas, en las decisiones arriba referidas, la Sala se declaró no competente para definir el conflicto de competencias, cuando del análisis del caso concreto se lograba determinar que el asunto sobre el cual versaba el conflicto era de naturaleza jurisdiccional y debía ser resuelto por la autoridad que ejercía funciones jurisdiccionales⁷.

Sin embargo, en la decisión del 6 de diciembre de 2021⁸, la Sala cambió su posición en la materia, obviando su propio precedente. Al respecto, planteó como fundamento una tesis aislada (expuesta solo en una aislada decisión del año 2006⁹ y otra del año 2014¹⁰), que ya había sido abandonada por la misma Sala; y citó, al igual que en la decisión de la cual me aparto en esta ocasión, antecedentes que en realidad no soportan su nueva tesis¹¹.

Por último, es importante reiterar que tres de los antecedentes “relevantes” citados como fundamentos de la decisión de la cual me aparto hoy, en realidad no la respaldan y, por el contrario, confirman el precedente expuesto en este salvamento y en el proyecto que fue rechazado por la Sala.

⁶ Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 22 de junio de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00025-00.

⁷ Bajo el mismo criterio, cuando en conflictos de estas características la Sala de Consulta ha concluido que se trata de un asunto administrativo, ha asumido conocimiento para resolver el asunto: Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de junio de 2019, con radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00063-00 (C), Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 113 de agosto de 2019, con radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00109-00(C) y Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 22 de junio de 2021. Radicación núm. 11001-03-06-000-2021-00025-00.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 6 de diciembre de 2021, con radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00094-00

⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de junio de 2006. Radicado núm. 2006-00059. Conflicto de competencias entre Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Sociedades.

¹⁰ Sala de consulta y Servicio Civil. Decisión del 18 de septiembre de 2014. Radicado núm. 2014-00168. Conflicto de competencias entre la División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la DIAN Seccional Palmira y Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

¹¹ Así lo planteó el suscrito en el **salvamento de voto presentado** a la decisión adoptada por la Sala el 6 de diciembre de 2021, en el asunto radicado con el número 2021-00094.

Radicación: 11001030600020210014600

Se trata de decisiones en que se le otorgó la competencia a una autoridad con función administrativa, que se encontraba en conflicto con otra autoridad con función jurisdiccional y, por lo tanto, corresponde a la posición anterior unificada de la Sala.

Pero en ninguna de estas decisiones la Sala otorgó una competencia jurisdiccional¹².

Por todo lo anterior, resulta claro que no es cierta la conclusión a la que llega la decisión de la cual me aparto, cuando indica:

Los precedentes citados permiten concluir que la Sala ha señalado, en múltiples ocasiones, desde el año 2006 hasta 2021, que cuando se presentan conflictos de competencias sobre un determinado asunto o actuación, cuya naturaleza es administrativa para una de las partes y judicial para otra, la Sala se encuentra facultada para resolver de fondo el respectivo conflicto, en ejercicio de su función legal de dirimir los conflictos de competencias administrativas, y declarar competente a cualquiera de las autoridades enfrentadas.

En efecto, contrario a esta afirmación y tal como se demuestra en este salvamento, la posición asumida por la Sala en el año 2006 y 2014 es residual y había sido abandonada en diez decisiones posteriores a estas y reiteradas hasta diciembre del año 2021.

6. La supuesta inexistencia de una norma expresa que no otorgue a una autoridad la función de resolver estos conflictos de competencias, no justifica que la Sala se atribuya una competencia sin fundamento legal y constitucional

La decisión de la cual me aparto justifica la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para definir el conflicto de competencias, entre otros, en el siguiente argumento:

- b. Si bien las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación son de carácter «jurisdiccional», este órgano de control no hace parte de la Rama Judicial, pues es autónomo e independiente de las demás ramas del Poder Público (CP, artículos 117 y 118). Y, el hecho de que se le haya conferido carácter «jurisdiccional para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes cumplen funciones públicas, inclusive los de elección popular», no la transforma en un órgano de la

¹² En efecto, en las Decisiones del 16 de mayo de 2018 (radiación 2017-00200), del 18 de junio de 2019 (radicación 2019-00063) y del 20 de mayo de 2021 (radicación 2021-00024), la Sala de Consulta y Servicio Civil se declaró competente y decidió los conflictos de competencias surgidos entre una autoridad que cumplía una función administrativa y otra que cumplía una función jurisdiccional, justamente, teniendo en cuenta que del análisis del caso concreto se determinó que la autoridad competente para conocer del asunto era la autoridad administrativa en ejercicio de funciones igualmente administrativas.

Radicación: 11001030600020210014600

Rama Judicial, pues la misma Constitución Política autoriza que «excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas» (CP, artículo 116).

- c. Por tanto, es evidente que no se trata de un *conflicto de jurisdicciones*, ni de un conflicto de competencias entre autoridades que ejerzan la función judicial, lo que impide que el conflicto sea enviado a la Corte Constitucional, para que lo solucione, en ejercicio de la función prevista en el artículo 241, numeral 11, de la Constitución Política¹³, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015, ni tampoco a cualquiera de los otros órganos previstos para la solución de conflictos de competencia jurisdiccionales en el CPACA¹⁴, en el Código General del Proceso¹⁵ o en los demás códigos de procedimiento.

En primer lugar, no es cierto que no exista una autoridad que resuelva estos conflictos, cuando se determine que la competencia es de carácter jurisdiccional. Así como la Sala de Consulta viene resolviendo conflictos entre una autoridad con función jurisdiccional y una autoridad con función administrativa, cuando se concluye que el otorgamiento de la competencia debe dársele a la autoridad con función administrativa, de la misma manera, la Corte Constitucional podría llegar a una conclusión similar cuando encuentre que finalmente la competencia es de carácter jurisdiccional.

El proyecto pasa por alto la situación que se presentaría si la Corte Constitucional, en este tipo de conflictos entre una competencia administrativa y una judicial, resuelve otorgar competencia a la autoridad judicial cuando así se deduzca del contenido de la controversia. Si la Corte asume esta posición tendríamos dos Cortes asumiendo competencia sobre una misma temática.

Por otra parte, la facultad de la Sala de Consulta y Servicio Civil para conocer y definir un conflicto de competencias administrativas debe estar fundamentada en normas constitucionales y legales y no en silencios u omisiones legislativas que la Sala pretende resolver asumiendo una competencia que no le ha sido atribuida.

¹³ **Artículo 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

[...] [Se destaca].

¹⁴ Artículo 158.

¹⁵ Artículo 139. Es relevante mencionar que el penúltimo inciso de esta norma estatuye:

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada. [Se destaca].

Radicación: 11001030600020210014600

Lo que debió decidir la Sala, es declararse no competente para definir el conflicto y remitir el expediente a la entidad jurisdiccional que debía conocer el asunto, para que actuara de acuerdo con su competencia. Lo anterior, en aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 21 del CPACA¹⁶ y en aras garantizar el trámite del asunto que dio origen al conflicto, en protección de los derechos de los administrados.

7. Asumir una competencia que no se tiene es un vicio grave de legalidad del acto administrativo que se expide

Es claro que una de las características de un Estado Social de Derecho, como el colombiano, es la limitación del poder estatal a la ley; la cual se manifiesta en el principio de la legalidad al que están sometidas todas las autoridades públicas, de conformidad con los siguientes preceptos de la Carta Política:

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, inciso primero: [...] 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.

Por su parte, como lo advierte la doctrina¹⁷, a efectos de garantizar el adecuado ejercicio de las competencias de las autoridades públicas, el artículo 29 de la Constitución Política señala que el debido proceso no solamente se aplica en el

¹⁶ Artículo 21. Funcionario sin competencia. Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: 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.

¹⁷ Álvarez Jaramillo, Luis Fernando. *Conflictos de competencias administrativas en Colombia*. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. pp. 60.

Radicación: 11001030600020210014600

ámbito judicial sino también en el administrativo¹⁸. En consecuencia, adoptar una decisión administrativa sin competencia para el efecto, podría constituirse en una flagrante violación del debido proceso de las personas frente a las cuales surte sus efectos.

Como es sabido, el vicio de incompetencia es insaneable y afecta la validez de la actuación administrativa.

En estos términos dejo rendido mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la sala en la plataforma del Consejo de Estado denominado SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

¹⁸ **Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
[...]