

ACCION DE LESIVIDAD - Características / CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Acción de lesividad / ACCION DE LESIVIDAD - Juez competente / CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Cuando varios jueces tienen competencia elige el demandante / ACCION DE LESIVIDAD - Son demandados tanto la entidad pública que también es demandante como el particular beneficiado por el acto administrativo

En el presente caso, el Fondo de Previsión Social del Congreso demanda su propio acto de conformidad con los artículos 85 y 136 numerales 2 y 7 del Código Contencioso Administrativo. Esta manera de acceder a la jurisdicción para obtener la nulidad del acto propio de carácter individual y concreto, se ha denominado por la jurisprudencia y la doctrina “acción de lesividad”. Como esta Corporación ha señalado, en este tipo de acciones, para las entidades públicas hay coexistencia de la calidad de demandante y de demandado. Es decir, que si bien, el particular al que se le confiere el derecho en los actos acusados debe concurrir al proceso en calidad de demandado, también la entidad pública autora de los actos tiene el carácter de demandada, a pesar de que comparezca al proceso simultáneamente como parte actora. Teniendo en cuenta esta situación sui generis que se presenta en la acción de lesividad, cuando el artículo 134 del Código Contencioso Administrativo prescribe que la competencia por razón del territorio se determina por el domicilio del demandado, debe interpretarse que “el demandado” es tanto la entidad pública que expidió el acto, como el particular al que se dirigió. En ese mismo sentido, el numeral 1 del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo dispuso como regla general que “la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado”. De acuerdo con lo anterior, en este caso la Ley prevé una competencia territorial a prevención. Adicionalmente, el literal c) del numeral 2) del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo dispone que en los asuntos laborales del orden nacional la competencia territorial se determina por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios, que para el caso, por haber sido en el Congreso de la República, se entiende que fue Bogotá. Toda vez que en el presente asunto, el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República demandó sus propios actos que reconocieron y reliquidaron la pensión del señor Carlos Arturo Espinosa Porto, puede conocer del proceso tanto el juez del domicilio de la entidad demandada como el del particular con interés en el proceso, así mismo, el del último lugar donde se prestaron los servicios. En cualquier caso, el demandante elige al juez, pues cuando son varios los jueces competentes, conoce a prevención, aquél ante el cual se presente la demanda. Como la demanda se presentó en Bogotá, el competente para asumir su conocimiento es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde se enviará el expediente para que continúe el trámite pertinente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil nueve (2009)

Radicación numero: 11001-03-15-000-2008-00329-00(C)

Actor: FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Demandado: CARLOS ESPINOSA PORTO

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el conflicto

negativo de competencias surgido entre los Tribunales Administrativos de Sucre y Cundinamarca.

ANTECEDENTES

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, mediante apoderado judicial, y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demanda la legalidad de sus actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 717 del 29 de julio de 1994, 1594 del 30 de diciembre de 1994, 248 del 1º de marzo de 1997, y 1789 del 30 de diciembre de 1996, actos éstos mediante los cuales la entidad demandante reconoció y reajustó la pensión del señor Carlos Espinosa Porto, en su calidad de ex Congresista de la República (fls. 261 a 272).

La demanda fue presentada el 28 de septiembre de 2006, en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y fue admitida mediante auto del 15 de marzo de 2007 (fls. 275 a 280), proveído en el cual se denegó la medida de suspensión provisional solicitada; se dispuso notificar al señor Carlos Espinosa Porto, al Ministerio Público, y se ordenó su fijación en lista, así como el pago o la consignación de los gastos ordinarios necesarios del proceso, a cargo de la parte actora.

Antes de que la demanda fuera notificada al señor Carlos Arturo Espinosa Porto, a través de proveído del 28 de septiembre de 2007, la Sección Segunda – Sub Sección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, remitió por competencia el proceso al Tribunal Administrativo de Sucre, con apoyo en lo siguiente:

“(…) Así las cosas, la Sala puede deducir, de las pruebas allegadas al proceso, que la parte actora (sic) actualmente se encuentra domiciliado en la ciudad de Sincelejo (Sucre), que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 134 del Código Contencioso Administrativo, el cual dispuso:

“Artículo 134. En los asuntos del conocimiento de los tribunales administrativos en que sea parte demandante la Nación o una entidad del orden nacional, la competencia por razón del territorio se determinará por el domicilio del demandado.”

“Le corresponde por competencia, conocer de este proceso al H. Tribunal Administrativo de Sucre.

“(…)” (fls. 539 y 540).

Recibido el proceso en el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante providencia del 24 de enero de 2008, se declaró incompetente y, en consecuencia, ordenó remitirlo a esta Corporación, con el fin de que resuelva el conflicto negativo de competencias propuesto. Lo anterior se fundamentó en la siguiente argumentación:

“(…) si el juez admite sin percatarse de la falla y el demandando no interpone recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda o el mandamiento ejecutivo, según el caso, y tampoco se propone la excepción previa de falta de competencia queda radicada la competencia en ese juez y saneada cualquier posible nulidad, pues se asume, con buen criterio, que si el demandante acudió ante ese juez, este nada dijo, y el demandado tampoco objetó, queda definitivamente el conocimiento del proceso en ese juez y cerrada la posibilidad posterior de que por petición de una de las partes o que por iniciativa oficiosa del juez o su superior se quiera hacer valer esa nulidad de falta de competencia por cualquiera de los factores, salvo el funcional en oportunidad posterior.

“En el presente caso en el momento en que el Tribunal de Cundinamarca hizo el estudio de la demanda para decidir sobre su admisión debió dar aplicación a la normatividad que regula lo concerniente a la competencia, consagrada en el art. 143 del C.C.A. el cual en su inciso tercero preceptúa:

“(…) Así las cosas, considerando que el demandado tiene su domicilio en la ciudad de Sincelejo, antes de remitirse el proceso al funcionario que de acuerdo al factor territorial correspondería la tramitación del proceso, que para el caso era el Tribunal Administrativo de Sucre, se debió notificar la demanda al accionado, para que éste dentro del término legal pudiera si a bien lo quisiera alegar la nulidad a través del recurso de reposición; de tal forma que una vez resuelto el recurso y declarada la correspondiente invalidez de lo actuado se efectuara la remisión del expediente a esta Corporación.

“De la misma manera en caso de que una vez hecha la notificación, la parte interesada no alegara la nulidad, ésta se entendería saneada y el conocimiento del proceso quedaría de manera definitiva en cabeza del Tribunal Administrativo de Cundinamarca…” (fls. 551 a 556).

Realizado el reparto en la Corporación, a través de providencia de 12 de mayo de 2008, se corrió traslado a las partes por el término de tres días, de conformidad con lo señalado en el artículo 215 del C.C.A. (fl. 560).

Dentro de la oportunidad correspondiente, intervino el apoderado judicial de la parte actora, para manifestar que la competencia debe quedar asignada en cabeza del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, ha instaurado acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, razón por la cual la entidad pública demandante también hace las veces de demandado al igual que el ex Congresista Espinosa Porto, circunstancia que permite afirmar que el domicilio de uno de los demandados es la ciudad de Bogotá, máxime si se tiene en cuenta que fue el Distrito Capital el lugar donde se profirieron los actos censurados.

Por ende, en criterio de la parte demandante, la regla de competencia aplicable es el literal b), del numeral 2 del artículo 134D del C.C.A., que preceptúa que la competencia territorial en asuntos nacionales estará determinada, para los eventos de nulidad y restablecimiento del derecho, por el lugar donde se expidió el acto, o en el domicilio del demandante (fls. 562 y 563).

CONSIDERACIONES

Negado el proyecto presentado por el Consejero ponente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decide el conflicto negativo de competencia entre los Tribunales Administrativos de Cundinamarca y de Sucre, para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República contra sus propios actos que reconocieron y reajustaron una pensión de excongresista.

La Sala Plena es competente para resolver el presente caso con fundamento en el artículo 97 del C.C.A., modificado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, teniendo en cuenta que para la fecha de su presentación no habían empezado a regir las modificaciones de la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, que radicó la potestad para resolver los conflictos de competencias entre tribunales, en las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado de acuerdo con su especialidad.

Cabe anotar que el Consejo de Estado cumple esta función como máximo Tribunal de la

Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que las decisiones que resuelven estos conflictos deben ser aplicadas para casos similares, como precedente, por los Tribunales y Juzgados, en aras de dar seguridad jurídica a los asociados y garantizar el derecho a la igualdad, evitando nulidades futuras.

En el presente caso, el Fondo de Previsión Social del Congreso demanda su propio acto de conformidad con los artículos 85 y 136 numerales 2 y 7 del Código Contencioso Administrativo. Esta manera de acceder a la jurisdicción para obtener la nulidad del acto propio de carácter individual y concreto, se ha denominado por la jurisprudencia y la doctrina “acción de lesividad”.

Como esta Corporación ha señalado, en este tipo de acciones, para las entidades públicas hay coexistencia de la calidad de demandante y de demandado

Es decir, que si bien, el particular al que se le confiere el derecho en los actos acusados debe concurrir al proceso en calidad de demandado, también la entidad pública autora de los actos tiene el carácter de demandada, a pesar de que comparezca al proceso simultáneamente como parte actora.

Teniendo en cuenta esta situación sui generis que se presenta en la acción de lesividad, cuando el artículo 134 del Código Contencioso Administrativo prescribe que la competencia por razón del territorio se determina por el domicilio del demandado, debe interpretarse que “el demandado” es tanto la entidad pública que expidió el acto, como el particular al que se dirigió.

En ese mismo sentido, el numeral 1 del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo dispuso como regla general que “la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado”.

De acuerdo con lo anterior, en este caso la Ley prevé una competencia territorial a prevención.

Adicionalmente, el literal c) del numeral 2) del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo dispone que en los asuntos laborales del orden nacional la competencia territorial se determina por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios, que para el caso, por haber sido en el Congreso de la República, se entiende que fue Bogotá.

Toda vez que en el presente asunto, el Fondo de Previsión Social de Congreso de la República demandó sus propios actos que reconocieron y reliquidaron la pensión del señor Carlos Arturo Espinosa Porto, puede conocer del proceso tanto el juez del domicilio de la entidad demandada como el del particular con interés en el proceso, así mismo, el del último lugar donde se prestaron los servicios. En cualquier caso, el demandante elige al juez, pues cuando son varios los jueces competentes, conoce a prevención, aquél ante el cual se presente la demanda.

Como la demanda se presentó en Bogotá, el competente para asumir su conocimiento es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde se enviará el expediente para que continúe el trámite pertinente.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

RESUELVE

DECLARASE que el competente para continuar el trámite del proceso, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

REMITASE el expediente a dicho Tribunal.

COMUNIQUESE esta decisión al Tribunal Administrativo de Sucre.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Presidente

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA GERARDO ARENAS MONSALVE

Aclara voto

HUGO FERNANDO BASTIDAS B. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Aclara voto

Salva voto

SUSANA BUITRAGO VALENCIA RUTH STELLA CORREA PALACIO

Salva voto

Aclara Voto

ALVARO ESCOBAR ENRIQUEZ MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Conjuez

Salva voto

Ausente

ENRIQUE GIL BOTERO

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Salva voto

Salva voto

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON

Salva Voto

FILEMON JIMENEZ OCHOA

ANTONIO JOSE LIZARAZO

Salva voto

Conjuez

Salva Voto

LIGIA LOPEZ DIAZ

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Aclara voto

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO HECTOR J. ROMERO DIAZ

Salva Voto

Aclara voto

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Aclara Voto

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCON

Aclara Voto

Aclara Voto

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Aclara voto

Aclara voto

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

