

CAUSALES DE NULIDAD - Principio de taxatividad y saneamiento / NULIDADES PROCESALES - Saneables e insaneables

A propósito del régimen legal de las nulidades procesales, importa destacar que el mismo se encuentra orientado, entre otros, por los principios de i) taxatividad o especificidad y de ii) convalidación o saneamiento, con sujeción a los cuales se tiene, en virtud del primero, que no será posible invocar y menos aplicar causales de nulidad que no hubieren sido expresamente consagradas por el legislador –única autoridad, junto con el Constituyente claro está, con facultades para establecer y definir las causales de nulidad-, y, por razón del segundo, que las causales de nulidad que no se propongan o no se aleguen en la oportunidad prevista en la ley para el efecto, desaparecen por razón de su saneamiento. Esos aspectos generales que se dejan expuestos en relación con la estructura del régimen relativo a las nulidades procesales encuentran complemento necesario en el señalamiento igualmente exacto y concreto que la propia ley realiza acerca de los únicos eventos en los cuales no es posible sanear los vicios que están llamados a afectar la validez de las actuaciones procesales (artículo 144, inciso final, C. de P. C.), cuestión que, como excepción a la regla de la convalidación, sólo puede predicarse respecto de las causales comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 140 del estatuto procesal civil, las cuales dicen relación con: a).- La falta de jurisdicción (artículo 140-1); b).- La falta de competencia funcional (artículo 140-2); c).- El desconocimiento de providencia ejecutoriada proveniente del superior, la reanudación de un proceso legalmente concluido o la pretermisión íntegra de la respectiva instancia (artículo 140-3), y d).- La tramitación de la demanda por proceso diferente al que corresponde (artículo 140-4). Las demás causales de nulidad procesal, esto es las que se encuentran consagradas dentro de los numerales 5 a 9 del citado artículo 140 del C. de P. C., son subsanables, cuestión que debe tenerse por cumplida “Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente” (artículo 144-1, C. de P. C.), hipótesis que guarda total armonía con la norma procesal, igualmente imperativa, de orden público y de derecho público (artículo 6 C. de P. C.), en virtud de la cual se niega categóricamente la posibilidad de alegar cualesquiera de las causales de nulidad saneables “... [a] quien haya actuado en el proceso después de ocurrida la respectiva causal sin proponerla” (artículo 143, inciso 6, C. de P. C.), amén de la disposición procesal que determina que las demás irregularidades que se configuren dentro del proceso, distintas de las consagradas en los numerales 1 a 9 del citado artículo 140 del C. de P. C., “... se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece” (parágrafo, artículo 140, C. de P. C.).

FALTA DE COMPETENCIA - Prohibición a jueces de declararse incompetentes por factores diferentes al funcional cuando no es alegada por las partes / **CONFLICTO DE COMPETENCIA** - Por factor territorial / **NULIDAD PROCESAL** - Se convalida si las partes no la alegan

Así las cosas resulta igualmente claro entonces que si en el curso de una determinada actuación procesal se llega a configurar la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 140 del C. de P. C., en la modalidad de falta de competencia por razón del territorio y la misma no se propone o no se alega dentro de los términos establecidos en las mismas leyes procesales para el efecto, tanto en virtud del mencionado principio de convalidación como en cumplimiento de los dictados explícitos que al respecto contiene el también mencionado artículo 144 del Estatuto Procesal Civil, ha de concluirse necesariamente que esa nulidad inicialmente registrada se ha

saneado, esto es que –según el sentido natural y obvio de dicha expresión (artículo 28 C.C.)-, el vicio correspondiente se ha reparado o remediado de suerte que ha desaparecido y, por ello mismo, ya no será susceptible de ser declarado. Para abundar en razones que llevan a la Sala a reafirmar el criterio jurisprudencial que se deja expuesto, resulta relevante traer a colación la prohibición expresa que sobre la materia establece el inciso 2º del artículo 148 del C. de P. C., mediante el cual se le prohíbe categóricamente al Juez declararse incompetente cuando las partes no hubieren alegado la incompetencia. Al interpretar la disposición transcrita en armonía con las regulaciones que el mismo estatuto procesal recoge –según ya se comentó anteriormente-, acerca del régimen legal de las nulidades procesales y la posibilidad de saneamiento que se predica en relación con buena parte de las causales que lo integran, se puede encontrar con facilidad la razón de su consagración, cual es la limitante obvia y perentoria que el propio legislador impuso al juez para evitar que, de manera incongruente, pudiese declararse incompetente por razón o con ocasión una causal de nulidad –la de incompetencia-, que si bien pudo tenerse como configurada inicialmente lo cierto es que, por no haber sido alegada por las partes, finalmente resultó saneada y, por ende, desapareció como tal del mundo jurídico.

NULIDAD PROCESAL - Falta de competencia territorial. Saneamiento

De esa manera se tiene entonces que la interpretación lógica del inciso 2º del artículo 148 del C. de P. C., en armonía con el contenido del inciso 5º o antepenúltimo del artículo 143 ibídem, indica con claridad que a los jueces les está legalmente prohibido declararse incompetentes con base en la causal de falta de competencia por factores diferentes al funcional, cuando la misma no hubiere sido invocada, alegada o propuesta dentro de la oportunidad que la ley consagra para ello o, lo que es lo mismo, cuando dicha causal de nulidad procesal (artículo 140-2 C. de P. C.), se hubiere saneado.

NOTA DE RELATORIA: Sobre conflicto de competencia por factor territorial, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, autos de 26 de junio de 2007, exp. C-00073, MP. Jaime Moreno García; de 19 de febrero de 2008, exp. 2006-00594 y de 22 de abril de 2008, exp. 2008-00180, M.P. Mauricio Fajardo Gómez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá D. C., marzo tres (3) de dos mil diez (2010)

Radicación número: 44001-23-31-000-2009-00182-01(38110)

Actor: LILIANA PUERTAS COLLAZOS Y OTROS

Demandado: RAMA JUDICIAL-FISCALIA GENERAL DE LA NACION-

Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA-REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a definir el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Tribunales Administrativos de Bolívar y la Guajira, para conocer de la demanda de reparación directa, instaurada por Dora Isabel Peña Rey, Guillermo Novoa Ramírez, Liliana Puerta Collazos,

competencia por factor territorial para conocer del presente asunto, toda vez que los hechos que motivaron la demanda se habían originado en el Municipio de Maicao, Departamento de la Guajira, razón por la cual, en aplicación del inciso 4° del artículo 148 del C. de P. C., consideró que era el Tribunal Administrativo de la Guajira el que debía conocer de la presente acción. En consecuencia, ordenó remitir el expediente a dicha Corporación.

3. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de la Guajira, mediante providencia de 10 de diciembre de 2009, sostuvo que de conformidad con el numeral 5° del artículo 144 del C. de P. C., la nulidad por falta de competencia por el factor territorial en caso de que se presente, resulta saneable cuando dicha causal no se hubiere alegado como excepción previa, tal como ocurrió en el presente caso, puesto que el auto por medio del cual se admitió la demanda no fue objeto de recurso alguno por parte de los demandados. Por lo anterior, se declaró incompetente para conocer del presente asunto y ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado, con el fin de que resolviera el conflicto planteado (fls. 198-201 c ppal.).

II. CONSIDERACIONES :

Corresponde a la Sección Tercera del Consejo de Estado resolver el conflicto de competencia negativo suscitado entre los Tribunales Administrativos de Bolívar y la Guajira, de conformidad con los dictados de los artículos 97 y 215 del C. C. A.

1. Competencia y trámite del conflicto de competencia.

Esta Sala es competente para conocer del asunto sometido a su consideración, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 –adicionado por el artículo 12 de la Ley 1285 de 2009–, según el cual:

“PARÁGRAFO. Los conflictos de competencia entre los **Tribunales Administrativos**, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, **serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad.** Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno”. (Se ha destacado).

Por su parte, el artículo 215 del C. C. A., dispone, en relación con los conflictos de competencia judiciales entre los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que éstos se decidirán por parte del Consejo de Estado, de la siguiente manera:

“(…) Cuando una Sala o Sección de un Tribunal declare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro tribunal ordenará remitirlo a éste, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el Tribunal que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para que decida el conflicto.

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 el conflicto dentro del término de diez (10) días,

mediante auto que ordenará remitir el expediente al tribunal competente. Contra este auto no procede ningún recurso.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto”.

2. Recibido el expediente y en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso tercero de la disposición antes transcrita, el Magistrado Conductor del proceso dio traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones, mediante auto del 18 de febrero de 2010 (fl. 209 c ppal), término durante el cual los interesados guardaron silencio.

3. De las nulidades procesales.

A propósito del régimen legal de las nulidades procesales, importa destacar que el mismo se encuentra orientado, entre otros, por los principios de i) taxatividad o especificidad y de ii) convalidación o saneamiento, con sujeción a los cuales se tiene, en virtud del primero, que no será posible invocar y menos aplicar causales de nulidad que no hubieren sido expresamente consagradas por el legislador –única autoridad, junto con el Constituyente claro está, con facultades para establecer y definir las causales de nulidad-, y, por razón del segundo, que las causales de nulidad que no se propongan o no se aleguen en la oportunidad prevista en la ley para el efecto, desaparecen por razón de su saneamiento.

A propósito de estas materias se han realizado múltiples desarrollos jurisprudenciales; así por ejemplo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de diciembre 5 de 1974, puntualizó:

“(…) el legislador de 1970, adoptó como principios básicos reguladores del régimen de nulidades procesales, los de la especificidad, protección y convalidación. Fúndase el primero en la consagración positiva del criterio taxativo, conforme al cual no hay irregularidad capaz de estructurar nulidad adjetiva sin ley específica que la establezca; consiste el segundo en la necesidad de establecer la nulidad con el fin de proteger a la parte cuyo derecho le fue cercenado por causa de la irregularidad; y radica el tercero en que la nulidad, salvo contadas excepciones, desaparece del proceso por virtud del consentimiento expreso o implícito del litigante perjudicado con el vicio

.(Subrayas del original).

Por su parte la Corte Constitucional, al decidir la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión “solamente”, que forma parte sustancial del artículo 140 del C. de P. C., mediante la cual la propia ley limita a las precisas causales de esa disposición la configuración de nulidades procesales, reafirmó la vigencia del aludido principio de especificidad o de taxatividad al declarar ajustada a la Carta Política la expresión demandada, conclusión a la cual arribó con apoyo, entre muchos otros, en los siguientes razonamiento

:

“Es el legislador, como se advirtió antes, quien tiene la facultad para determinar los casos en los cuales un acto procesal es nulo por carencia de los requisitos formales y sustanciales requeridos para su formación o constitución. Por consiguiente, es válido, siempre que se

respete la Constitución, el señalamiento taxativo de las nulidades por el legislador.

“Las atribuciones del legislador en la materia contribuyen a la realización jurídica y material del debido proceso y a la seguridad jurídica, en lo atinente al desarrollo de las actuaciones procesales, en cuanto presume, acorde con los principios de legalidad y de buena fe que rigen las actuaciones de las autoridades públicas, la validez de los actos procesales, mientras no se declare su nulidad con arreglo a la invocación de una de las causales específicamente previstas en la ley. De este modo, se evita la proliferación de incidentes de nulidad, sin fundamento alguno, y se contribuye a la tramitación regular y a la celeridad de las actuaciones judiciales, lo cual realiza el postulado del debido proceso, sin dilaciones injustificadas.

“El Código de Procedimiento Civil que nos rige con un criterio que consulta la moderna técnica del derecho procesal, señala la taxatividad de las causales de nulidad, es decir, de los motivos que dan lugar a invalidar un acto procesal, y el principio de que no toda irregularidad constituye nulidad, pues éstas se entienden subsanadas si oportunamente no se corrigen a través de los recursos.

“Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que se ajusta a los preceptos de la Constitución, porque garantiza el debido proceso, el acceso a la justicia y los derechos procesales de las partes, la expresión "solamente" que emplea el art. 140 del C.P.C., para indicar que en los casos allí previstos es posible declarar la nulidad, previo el trámite incidental correspondiente, pero advirtiendo, que además de dichas causales legales de nulidad es viable y puede ser invocada la consagrada en el art. 29 de la Constitución, según el cual “es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”, esto es, sin la observancia de las formalidades legales esenciales requeridas para la producción de la prueba, especialmente en lo que atañe con el derecho de contradicción por la parte a la cual se opone ésta. Por lo tanto, se declarará exequible la expresión demandada, con la referida advertencia.

“Al mantener la Corte la expresión "solamente" dentro de la referida regulación normativa, respeta la voluntad política del legislador, en cuanto reguló de manera taxativa o específicamente las causales legales de nulidad en los procesos civiles, las cuales ahora con el cambio constitucional se encuentran adicionadas con la prevista en la norma del art. 29, a la cual se hizo referencia.

“Por lo demás, advierte la Corte al demandante sobre la temeridad de su pretensión, porque así se declarara inexecutable la expresión "solamente", tal pronunciamiento resultaría inocuo, pues no se lograría el resultado buscado por el actor, cual es eliminar la taxatividad de las nulidades, porque de todas maneras, con o sin la expresión "solamente", las nulidades dentro del proceso civil sólo son procedentes en los casos específicamente previstos en las normas del artículo 140 del C.P.C., aunque con la advertencia ya hecha de que también es posible invocar o alegar la nulidad en el evento previsto en el art. 29 de la C.P.”.

Y en cuanto se refiere al también mencionado principio de convalidación o saneamiento, singularmente ilustrativo resulta el pronunciamiento que efectuó la misma Corte Constitucional en su sentencia C-372 de agosto 13 de 1997, según los siguientes términos:

“Cuarta.- La posibilidad, planteada por la demanda, de que la nulidad constitucional del

inciso final del artículo 29 de la Carta, opere, en cualquier momento, aun en contra de sentencias ejecutoriadas, sin que sea necesaria su declaración judicial, y pudiendo alegarse a través de las causales de revisión del Código de Procedimiento Civil, no es cierta.

“Recuérdese que el actor, con el fin de demostrar que la caución exigida por el artículo 383 del Código de Procedimiento Civil es inconstitucional, sostiene que también es posible alegar la nulidad constitucional del inciso final del artículo 29 de la Carta, con base en las causales de revisión que dicho Código consagra en su artículo 380. Lo esencial de su razonamiento consiste en partir de la base de que la anotada nulidad constitucional no necesita de declaración judicial, pues opera “de pleno derecho”, y en afirmar que si es planteada después de la ejecutoria de la sentencia, como sus efectos son inmediatos y prevalentes, supone la consiguiente pérdida de importancia o abolición del alcance de los conceptos de la ejecutoria de fallos y la cosa juzgada.

“En primer lugar, la Corte es consciente de que la expresión “de pleno derecho”, indica que ciertos efectos jurídicos se producen por la sola ocurrencia de determinados hechos, automáticamente, sin que importe lo que la voluntad humana (aun la judicial) pueda considerar al respecto, verbi gratia, la mayoría de edad, que es una calidad a la que se llega por la simple adquisición de una edad, sin necesidad de ninguna declaración especial. Sin embargo, se observa que para que algo pueda operar de “pleno derecho”, se exige que recaiga sobre hechos o circunstancias que no requieran de la intervención de la voluntad humana. Esto no ocurre con la institución de las nulidades procesales o probatorias, que es la consecuencia de vicios relevantes que no siempre son de fácil aprehensión. Como materia delicada en el trámite de los procesos, la seguridad jurídica, las exigencias del mismo debido proceso y el principio de que los asociados no deben hacerse justicia por su propia mano, indican que repugna con una interpretación armónica de la Constitución, la afirmación de que la nulidad del inciso final del artículo 29 opera sin necesidad de intervención de la rama judicial, prácticamente con la simple declaración unilateral del interesado. Por lo dicho, la Corte discrepa de la aseveración del actor en el sentido de que la nulidad constitucional del inciso final del artículo 29 de la Constitución, no requiere de sentencia judicial, como consecuencia del uso de la expresión “de pleno derecho”.

“En segundo término, la Corte no puede prohijar la interpretación de la demanda, que insinúa que el efecto ordinario de la cosa juzgada dejó de existir con base en la alegación de la nulidad del artículo 29 de la Constitución, pues ésta, por ser de raigambre constitucional, prácticamente en cualquier tiempo, prevalece sobre cualquier consideración, incluidas las sentencias ejecutoriadas. La razón de la discrepancia es también el adecuado entendimiento de la seguridad jurídica, la lealtad procesal y el debido proceso, el cual enseña que los procesos tienen etapas, que en ellos se da el fenómeno de la preclusión, y que pasada la oportunidad de plantear una nulidad, ésta debe considerarse saneada o superada habida cuenta de la negligencia de la parte interesada”. (Negrillas del original).

Esos aspectos generales que se dejan expuestos en relación con la estructura del régimen relativo a las nulidades procesales encuentran complemento necesario en el señalamiento igualmente exacto y concreto que la propia ley realiza acerca de los únicos eventos en los cuales no es posible sanear los vicios que están llamados a afectar la validez de las actuaciones procesales (artículo 144, inciso final, C. de P. C.), cuestión que, como excepción a la regla de la convalidación, sólo puede predicarse respecto de las causales comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 140 del estatuto procesal civil, las cuales dicen relación con: a).- La falta de jurisdicción (artículo 140-1); b).- La falta de competencia funcional (artículo 140-2); c).- El desconocimiento de providencia ejecutoriada proveniente del superior, la reanudación de un

proceso legalmente concluido o la pretermisión íntegra de la respectiva instancia (artículo 140-3), y d).- La tramitación de la demanda por proceso diferente al que corresponde (artículo 140-4).

Las demás causales de nulidad procesal, esto es las que se encuentran consagradas dentro de los numerales 5 a 9 del citado artículo 140 del C. de P. C., son subsanables, cuestión que debe tenerse por cumplida “Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente” (artículo 144-1, C. de P. C.), hipótesis que guarda total armonía con la norma procesal, igualmente imperativa, de orden público y de derecho público (artículo 6 C. de P. C.), en virtud de la cual se niega categóricamente la posibilidad de alegar cualesquiera de la causales de nulidad saneables “... [a] quien haya actuado en el proceso después de ocurrida la respectiva causal sin proponerla” (artículo 143, inciso 6, C. de P. C.), amén de la disposición procesal que determina que las demás irregularidades que se configuren dentro del proceso, distintas de las consagradas en los numerales 1 a 9 del citado artículo 140 del C. de P. C., “... se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece” (parágrafo, artículo 140, C. de P. C.).

De ello se desprende, de manera diáfana, que la posibilidad de alegar las causales de nulidad susceptibles de saneamiento –al igual que sucede con las demás irregularidades que se configuren dentro de un proceso, distintas de las causales legales de nulidad procesal-, es una posibilidad que se encuentra sometida a precisas y determinadas etapas procesales cuyo vencimiento determina su preclusión, a lo cual debe agregarse que dicho saneamiento supone la convalidación de la actuación lo cual puede darse bien por manifestación expresa del consentimiento de la parte afectada o bien por consentimiento tácito, como el que corresponde a la realización de actuaciones posteriores sin alegación de la nulidad correspondiente.

Así las cosas resulta igualmente claro entonces que si en el curso de una determinada actuación procesal se llega a configurar la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 140 del C. de P. C., en la modalidad de falta de competencia por razón del territorio y la misma no se propone o no se alega dentro de los términos establecidos en las mismas leyes procesales para el efecto, tanto en virtud del mencionado principio de convalidación como en cumplimiento de los dictados explícitos que al respecto contiene el también mencionado artículo 144 del Estatuto Procesal Civil, ha de concluirse necesariamente que esa nulidad inicialmente registrada se ha saneado, esto es que –según el sentido natural y obvio de dicha expresión (artículo 28 C.C.)-, el vicio correspondiente se ha reparado o remediado

de suerte que ha desaparecido y, por ello mismo, ya no será susceptible de ser declarado.

Razonando en esa misma dirección, la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación ha concluido acerca de la imposibilidad de que se presente un conflicto de competencia por el factor territorial cuando, por preclusión de la correspondiente oportunidad procesal, se ha saneado la respectiva causal de nulidad (artículo 140-2 C. de P. C.), según lo refleja el pronunciamiento que se transcribe parcialmente a continuación y que ahora se reitera

:

“(...) se observa que en el caso de marras, el Tribunal Administrativo de Boyacá al admitir la demanda no avizó la falencia procedimental objeto de discusión, lo cual se colige de su actuación al no declarar su incompetencia para conocer del asunto y, por su parte, la demandada no hizo lo propio recurriendo dicho auto, ni alegó la falta de competencia en las oportunidades procesales posteriores; situaciones que imponen concluir, sin lugar a dubitación alguna, que el

trámite del asunto debe continuar ante el juez que conoció primero del proceso que, para el caso concreto, es el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, porque, como se dejó visto, se encuentra subsanada la nulidad.

Por último y para reafirmar la anterior posición vale la pena traer a colación in extenso un pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación en el cual dirimió un conflicto similar al aquí expuest:

“.....

Lo primero que se debe advertir es que, en los casos de conflicto de competencia por el factor territorial, el tema de la nulidad procesal y su saneabilidad son temas inseparables. En efecto, conforme a la legislación civil, la competencia por el factor territorial es un asunto que debe determinarse al inicio del proceso y si, por alguna circunstancia, dicha competencia se definió de manera equivocada y la parte afectada no alegó el error como excepción previa, el art. 144 del C.P.C. establece que el juez que empezó a conocer del proceso, debe continuar haciéndolo. Así las cosas, es claro que en procedimiento civil, el conflicto por falta de competencia territorial solo se puede presentar hasta antes de que se dé traslado a la demandada - oportunidad para proponer excepciones previas - pues, una vez transcurrida esta oportunidad, la ley se encarga de definir el conflicto, radicando la competencia en cabeza del juez que inició el conocimiento.

Ahora bien, teniendo en cuenta la remisión consagrada en el art. 165 del C.C.A, es necesario establecer si la normatividad que regula las nulidades, especialmente aquella que se refiere al saneamiento de las mismas, es aplicable en el proceso contencioso administrativo.

Sobre este tema la Sala Plena de esta Corporación ha dicho que, si bien es cierto en el proceso contencioso no existen excepciones previas, la norma no puede ser interpretada de manera restrictiva, so pena de desconocer el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal y el principio de celeridad. Estas son sus palabras:

'Desde este enfoque, es claro que las nulidades y demás irregularidades subsanables por la actuación procesal de las partes dentro del litigio, no pueden quedar supeditadas al requisito formal de su alegación inicial dentro de la oportunidad legalmente señalada para que quede trabada la litis, pues es obvio que si en el proceso contencioso administrativo desapareció la posibilidad de proponer excepciones previas, no ocurrió lo mismo respecto de otros aspectos determinantes de la competencia, como las nulidades y la forma de sanearlas, cuya vigencia y aplicación, por mandato expreso del artículo 165 del C.C.A. quedaron regidas por las disposiciones que, en lo pertinente, se encuentran previstas en el Código de Procedimiento Civil.

El saneamiento de algunas de las irregularidades consagradas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, por el silencio de las partes, está expresamente señalado en la ley procesal por lo que su consagración obedece más que al rígido criterio de su presentación bajo una denominación exceptiva que desapareció dentro de la regulación contencioso administrativa, a los principios orientadores de la actuación administrativa sobre economía, eficacia y celeridad; y sobre la prevalencia de lo sustantivo sobre lo formal establecido en la Constitución Nacional

.

(...)

La posibilidad de sanear la nulidad por falta de competencia territorial, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es más clara aún, si se tiene en cuenta que el numeral 1° del art. 144 del C.P.C. establece que la nulidad se considera saneada cuando la parte que podía alegarla no lo hizo y, el último inciso del numeral 6°, establece que las únicas nulidades que no son saneables son las consagradas en los numerales 3° y 4° del artículo 140 y la proveniente de falta de jurisdicción o competencia funcional.

(...)

Lo anterior implica que si el demandado no interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, y tampoco alegó los hechos que configuran la nulidad al darle contestación a la misma, perdió la oportunidad para cuestionar la validez de lo actuado en el proces. Es éste el entendimiento que, en opinión de la Sala, debe darse a las normas citadas del C.P.C., aplicables en el procedimiento contencioso administrativo, y cuyo propósito es asegurar que este tipo de nulidades sean declaradas en la etapa inicial del proceso, a fin de evitar dilaciones posteriores e injustificadas.

Conforme a lo expuesto, forzoso es concluir que también en el proceso contencioso administrativo la falta de competencia por el factor territorial sólo se puede alegar hasta la contestación de la demanda, pues de no hacerse en las oportunidades mencionadas, la propia ley se encargó de resolver el conflicto, radicando la competencia en cabeza del juez que primero conoció del proceso.

Por último, se debe tener en cuenta que aceptar que la falta de competencia territorial subsiste, aún después de transcurridas las oportunidades que, conforme a la ley, tiene el interesado para alegarla, implica dejar sin aplicación el art. 144. 5 del C.P.C. o, lo que es peor, sostener que el mismo sólo tiene aplicación en determinadas oportunidades procesales con lo que contraría, como se dijo, los principios de celeridad y de primacía de lo sustancial sobre lo meramente formal. (...).” (Las negrillas corresponden al original).

Para abundar en razones que llevan a la Sala a reafirmar el criterio jurisprudencial que se deja expuesto, resulta relevante traer a colación la prohibición expresa que sobre la materia establece el inciso 2° del artículo 148 del C. de P. C., mediante el cual se le prohíbe categóricamente al Juez declararse incompetente cuando las partes no hubieren alegado la incompetencia, de conformidad con el siguiente texto:

“El juez no podrá declararse incompetente cuando las partes no alegaron la incompetencia, en los casos del penúltimo inciso del artículo 143”.

Al interpretar la disposición transcrita en armonía con las regulaciones que el mismo estatuto procesal recoge –según ya se comentó anteriormente-, acerca del régimen legal de las nulidades procesales y la posibilidad de saneamiento que se predica en relación con buena parte de las causales que lo integran, se puede encontrar con facilidad la razón de su consagración, cual es la limitante obvia y perentoria que el propio legislador impuso al juez para evitar que, de manera incongruente, pudiere declararse incompetente por razón o con ocasión una causal de nulidad –la de incompetencia-, que si bien pudo tenerse como configurada inicialmente lo cierto es que, por no haber sido alegada por las partes, finalmente resultó saneada y, por ende, desapareció como tal del mundo jurídico.

No sobra señalar que si bien la aludida prohibición legal se encuentra limitada a los casos contemplados en el “... penúltimo inciso del artículo 143”, cuestión que en principio parecería decir relación con el contenido del inciso 6° de dicha norma, en realidad la remisión respectiva debe entenderse efectuada con destino al inciso 5° del mencionado artículo 143 del C. de P. C., puesto que no de otra manera podría entenderse, con un mínimo de razonabilidad, que el legislador hubiere prohibido al juez declararse **incompetente** en casos que nada tienen que ver con el tema de la **competencia** como son los contemplados en el penúltimo inciso, es decir el 6°, en cuyo texto sólo se mencionan las causales de nulidad previstas en los numerales 5° a 9° del artículo 140 del mismo C. de P. C., en ninguna de las cuales –se insiste en ello-, se menciona siquiera el asunto de la **competencia** del juez.

Por el contrario, en el inciso 5° del artículo 143, que en rigor corresponde al antepenúltimo de esa norma y no al penúltimo –como erróneamente se consignó en la remisión efectuada mediante el texto definitivo del inciso 2° del artículo 148-, se hace una clara y directa alusión a la causal de nulidad procesal relacionada con la **falta de competencia**, para efectos de limitarle a las partes la posibilidad de alegar dicha causal por factores distintos al funcional, que son los únicos factores que permiten el saneamiento de dicha causal cuando la misma no se hubiere invocado mediante las excepciones previas, esto es –para los procesos contencioso-administrativos en los cuales no tienen cabida esos medios exceptivos-, cuando la misma no se hubiere alegado o propuesto en la oportunidad procesal inmediatamente siguiente a aquella mediante la cual la parte interesada fue legalmente vinculada al proceso o, dicho de otra manera, cuando la parte que podía alegarla no lo hizo.

Así rezan los mencionados incisos 5° (antepenúltimo) y 6° (penúltimo) del también citado artículo 143 del C. de P. C.:

“No podrá alegar la causal de falta de competencia por factores distintos del funcional, quien habiendo sido citado legalmente al proceso no la hubiere invocado mediante excepciones previas.

“Tampoco podrá alegar las nulidades previstas en los numerales 5° a 9° del artículo 140, quien haya actuado en el proceso después de ocurrida la respectiva causal sin proponerla”.

Como se puede apreciar sin dificultad alguna, sólo el texto que corresponde al inciso 5° (antepenúltimo) se refiere a la causal de nulidad procesal constituida por la falta de competencia (artículo 140-2 C. de P. C.), para efectos de prohibirle a las partes la posibilidad de alegarla por factores diferentes al funcional cuando hubieren dejado vencer la oportunidad procesal que tuvieron para poder desplegar esa actuación.

El otro inciso transcrito, esto es el 6° (penúltimo) del mismo artículo 143, dice en relación con la imposibilidad en que se encuentran las partes para alegar las causales de nulidad previstas en los numerales 5° a 9° del C. de P. C., ninguna de las cuales incluye o contempla la falta de competencia.

Así las cosas, un manejo razonable de la materia impone concluir entonces que si el inciso 2° del artículo 148 del C. de P. C., le prohíbe al juez declararse **incompetente** cuando las partes no hubieren alegado oportunamente tal **incompetencia**, pero limita esa prohibición a determinados casos contemplados expresamente en su artículo 143, dichos eventos no pueden ser otros que

aquellos previstos en el referido inciso 5° o antepenúltimo del tantas veces citado artículo 143, inciso que –oportuno resulta precisarlo-, es el único aparte de toda esa norma en el cual se hace alusión a la causal de nulidad procesal constituida por la **falta de competencia**.

De esa manera se tiene entonces que la interpretación lógica del inciso 2° del artículo 148 del C. de P. C., en armonía con el contenido del inciso 5° o antepenúltimo del artículo 143 ibídem, indica con claridad que a los jueces les está legalmente prohibido declararse **incompetentes** con base en la causal de falta de competencia por factores diferentes al funcional, cuando la misma no hubiere sido invocada, alegada o propuesta dentro de la oportunidad que la ley consagra para ello o, lo que es lo mismo, cuando dicha causal de nulidad procesal (artículo 140-2 C. de P. C.), se hubiere saneado.

4. El caso concreto.

De acuerdo con el marco que se deja expuesto, encuentra la Sala que en el sub examine, la aludida causal de nulidad –falta de competencia por el factor territorial- fue saneada en cuanto el Tribunal ante el cual se formuló la demanda no la advirtió ab initio y avocó el conocimiento de la misma mediante su admisión, al tiempo que la parte demandada no la alegó ni la propuso dentro del término de fijación en lista, razón por la cual el proceso deberá continuar ante el Tribunal Administrativo que venía tramitándolo, de conformidad con lo dispuesto en el referido numeral 5° del artículo 144 del C. de P. C., según cuya parte final “Saneada esta nulidad, el juez seguirá conociendo del proceso”.

Es más, según lo dispuesto en el comentado inciso 2° del artículo 148 del C. de P. C., al Tribunal Administrativo de Bolívar le estaba expresamente prohibido declararse **incompetente** para conocer del proceso de reparación citado en la referencia en la etapa en la cual finalmente así lo hizo, a lo cual se agrega la consideración de que dicha declaración de todas maneras resultaba improcedente, por la sencilla razón de que para el momento en el cual ese Tribunal invocó la causal de nulidad procesal consistente en la falta de competencia por el factor territorial, la misma ya se encontraba saneada, por manera que el conflicto negativo de competencia jamás debió suscitarse por elemental sustracción de materia.

Por lo expuesto, se

R E S U E L V E :

PRIMERO: DECLARAR que el Tribunal competente para conocer de la demanda interpuesta por la señora Dora Isabel Peña Rey, Guillermo Novoa Ramírez, Liliana Puerta Collazos, Miguel Ángel, Leonardo de Jesús y María Isabel Zapata Puerta contra la Nación – Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, es el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SEGUNDO: COMUNICAR esta decisión al Tribunal Administrativo de la Guajira y ENVIAR copia de esta providencia a ese Tribunal.

TERCERO: REMITIR el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar, para que continúe con el trámite del proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

Presidenta de la Sala

Con salvamento de voto

ENRIQUE GIL BOTERO MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

SALVAMENTO DE VOTO DE LA DOCTORA RUTH STELLA CORREA PALACIO

NULIDAD POR INCOMPETENCIA TERRITORIAL Y CONFLICTO DE COMPETENCIA -
Son temas procesales con tratamientos y consecuencias diferentes / CONFLICTO DE
COMPETENCIA - Puede darse en cualquier estado del proceso

El artículo 140 del C. de Procedimiento Civil establece como causal segunda de nulidad del proceso, el evento que se presenta “cuando el juez carece de competencia”, nulidad que no puede alegarse por quien habiendo sido citado legalmente al proceso no la hubiere invocado mediante excepciones previas y que tiene el carácter de saneable, para cuando quien podía alegarla no lo hizo oportunamente, caso en el cual el juez sigue conociendo del proceso, sin que ello le impida declarar posteriormente su incompetencia, dado que no existe norma que expresamente lo prohíba. En efecto el artículo 148 del C. de procedimiento Civil al regular el tema del conflicto de competencia dispone, sin referirse a momento procesal alguno, que siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso, ordenará remitirlo al que estime competente dentro de la misma jurisdicción. Y, solo le prohíbe declararse incompetente cuando las partes no alegaron la incompetencia, en los casos del penúltimo inciso del artículo 143, norma en la que se hace referencia a las nulidades previstas en los numerales 5° a 9° del artículo 140, dentro de las cuales no está contemplada la nulidad por incompetencia territorial que es la 2a del artículo 140. A mi juicio el correcto entendimiento de las normas referidas, no permite inferir que el conflicto de competencia sólo puede darse en el primer momento del proceso, esto es en el auto que decide sobre la admisión de la demanda; lo dispuesto en las normas permite que el conflicto se presente en cualquier estado del proceso.

CAUSAL DE NULIDAD - Se refiere a la validez de lo actuado / CONFLICTO DE
COMPETENCIA - Define el juez que debe conocer del proceso

Son diferentes los temas del saneamiento de la causal de nulidad y del conflicto de competencia. El primero, permite la validez de lo actuado por el juez incompetente territorialmente; el segundo, permite definir cuál es el juez que según la normatividad aplicable, debe conocer del proceso, y quien una vez definido el tema, recibe el proceso en el estado en que se encuentra, con una actuación que no debe rehacer por conservar plena validez, precisamente como consecuencia del saneamiento de la nulidad.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá D. C., marzo tres (3) de dos mil diez (2010)

Radicación número: 44001-23-31-000-2009-00182-01(38110)

Actor: LILIANA PUERTAS COLLAZOS Y OTROS

Demandado: RAMA JUDICIAL-FISCALIA GENERAL DE LA NACION-

SALVAMENTO DE VOTO

Con toda consideración y respeto por la mayoría, me permito explicar las razones que me llevaron a apartarme de la decisión adoptada en providencia de 3 de marzo de 2010, mediante la cual se decidió el conflicto de competencia presentado entre los tribunales administrativos de Bolívar y La Guajira.

Según los antecedentes narrados en esa providencia, el conflicto se originó en que el Tribunal administrativo de Bolívar, ante el cual se había presentado la demanda que en ejercicio de la acción de reparación directa se formuló para obtener la reparación de los daños causados por error jurisdiccional y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en la actuación surtida por la Unidad de Fiscalía Delegada ante los Juzgados Promiscuos de Maicao, y después de haber admitido la demanda, decidió remitir el proceso por competencia territorial al Tribunal administrativo de la Guajira, corporación que a su vez declaró su incompetencia para conocer del tema, con el argumento de que al no haberse formulado como excepción previa la incompetencia territorial, se saneó la nulidad que se presentaba en el proceso y por tanto, el Tribunal Administrativo de Bolívar debió seguir conociendo del tema.

Esta última decisión fue prohijada por la Sala en la providencia de la cual me aparto, y por ello decidió remitir el proceso para continuar con su trámite al Tribunal Administrativo de Bolívar, a pesar de su incompetencia territorial, porque: "...en el sub exámine, la aludida causal de nulidad -falta de competencia por el factor territorial- fue saneada en cuanto el Tribunal ante el cual se formuló la demanda no la advirtió ab initio y avocó el conocimiento de la misma mediante su admisión, al tiempo que la parte demandada no la alegó ni la propuso dentro del término de fijación en lista, razón por la cual el proceso deberá continuar ante el Tribunal Administrativo que venía tramitándolo, de conformidad con lo dispuesto en el referido numeral 5° del artículo 144 del C. de P. C., según cuya parte final "saneada esta nulidad, el juez seguirá conociendo del proceso."

Mi inconformidad con la providencia radica en dos aspectos, a saber: 1) entiendo que si existió un conflicto de competencia, y 2) a mi juicio el conflicto debió desatarse señalando la competencia para conocer del asunto en el Tribunal Administrativo de la Guajira, lugar en donde se produjeron los hechos con ocasión de los cuales se alega causado el daño por el cual se demanda indemnización.

1) Si existió conflicto de competencia.

Parte la decisión de la que me separo, para concluir que no existió conflicto de competencia, en síntesis, de la afirmación de que si el Tribunal ante el cual se presentó la demanda actuó sin manifestar desde un comienzo su incompetencia para conocer del tema, mal puede con posterioridad promover el conflicto de competencia, porque la irregularidad proveniente de la incompetencia territorial, se encuentra saneada.

Es por ello, que se concluye en la providencia de la que me separo, que frente al hecho de que el Tribunal Administrativo de Bolívar hubiera admitido la demanda y la parte accionada no hubiera propuesto la falta de competencia territorial, el Tribunal no podía declararse incompetente para conocer del proceso, porque la nulidad derivada de la incompetencia territorial había quedado saneada.

Encuentro en esa inferencia una confusión entre dos temas procesales con tratamientos y consecuencias diferentes: el saneamiento de la nulidad por incompetencia territorial y el conflicto de competencia.

El artículo 140 del C. de Procedimiento Civil establece como causal segunda de nulidad del proceso, el evento que se presenta “cuando el juez carece de competencia”, nulidad que no puede alegarse por quien habiendo sido citado legalmente al proceso no la hubiere invocado mediante excepciones previa y que tiene el carácter de saneable, para cuando quien podía alegarla no lo hizo oportunamente, caso en el cual el juez sigue conociendo del proceso, sin que ello le impida declarar posteriormente su incompetencia, dado que no existe norma que expresamente lo prohíba.

En efecto el artículo 148 del C. de procedimiento Civil al regular el tema del conflicto de competencia dispone, sin referirse a momento procesal alguno, que siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso, ordenará remitirlo al que estime competente dentro de la misma jurisdicción.

Y, solo le prohíbe declararse incompetente cuando las partes no alegaron la incompetencia, en los casos del penúltimo inciso del artículo 143, norma en la que se hace referencia a las nulidades previstas en los numerales 5º a 9º del artículo 140, dentro de las cuales no está contemplada la nulidad por incompetencia territorial que es la 2ª del artículo 140.

A mi juicio el correcto entendimiento de las normas referidas, no permite inferir que el conflicto de competencia sólo puede darse en el primer momento del proceso, esto es en el auto que decide sobre la admisión de la demanda; lo dispuesto en las normas permite que el conflicto se presente en cualquier estado del proceso.

Son diferentes los temas del saneamiento de la causal de nulidad y del conflicto de competencia. El primero, permite la validez de lo actuado por el juez incompetente territorialmente; el segundo, permite definir cuál es el juez que según la normatividad aplicable, debe conocer del proceso, y quien una vez definido el tema, recibe el proceso en el estado en que se encuentra, con una actuación que no debe rehacer por conservar plena validez, precisamente como consecuencia del saneamiento de la nulidad.

En consecuencia estimo que debió entrar a resolverse sobre el conflicto de competencias surgido entre los Tribunales Administrativos de Bolívar y la Guajira.

2) Ya sobre la definición del Tribunal ante el cual debe tramitarse el proceso, éste debe ser el Tribunal Administrativo de la Guajira, esto es aquel correspondiente al sitio donde se adelantaron las actuaciones judiciales en las cuales se alega la existencia de falla en el servicio de la administración de justicia que sirven de fundamento a la demanda.

Conclusión que viene de la aplicación de la regla contenida en el numeral 2-f del artículo 134 D del Código Contencioso Administrativo, dado que éste es un asunto de carácter nacional por estar involucrada en el proceso una entidad de ese orden.

En este sentido dejo presentado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra.

RUTH STELLA CORREA PALACIO



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

 logo