

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE No. : C-646

FECHA : Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil (2000)

CONSEJERO PONENTE : Dr. DELIO GOMEZ LEYVA

<TESIS - Relatoría Consejo de Estado>.

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA - Tribunales Administrativos de Cundinamarca y Quindío / CONFLICTO DE COMPETENCIA - Demanda simultanea de dos actos administrativos / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Conflicto negativo de competencia. Prestación del servicio : "dos últimos lugares"

A juicio de la Sala, y con el exclusivo fin de dirimir el conflicto negativo de competencias sometido a su conocimiento, las dos clases de actos administrativos demandados dan lugar a la existencia de dos "últimos lugares de prestación de los servicios", si se permite la expresión, pues el último, sólo puede ser uno, como sólo uno es el primero. Las decisiones de los dos Tribunales Administrativos cuyo conflicto negativo de competencias se plantea, son fruto, a juicio de la Sala, de verdades a medias, dado que el de Cundinamarca parte de la base de que el juez competente es el Tribunal Administrativo del Quindío por cuanto el asunto debatido es disciplinario, y este último estima que el competente es su homólogo de Cundinamarca porque la demanda se dirige contra el acto que ordenó el cumplimiento del fallo, cuando lo cierto es que ambas actuaciones administrativas fueron simultáneamente demandadas por el actor. Ahora bien, sin entrar a cuestionar si es viable o no la acumulación de pretensiones en los términos de la demanda, y la existencia o no de los presupuestos procesales de la acción, y con el fin de dirimir eficazmente el conflicto de competencias, advierte la Sala que para determinar el juez competente en razón del territorio, teniendo en cuenta los numerales 6o.) de los artículos [131](#) y [132](#) del Código Contencioso Administrativo, cuya regla se reprodujo en el artículo [134D](#) de la Ley 446 de 1998, y por lo mismo, definir cuál es el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios, y sobre la base de la demanda de las dos clases de actuaciones administrativas, se precisa que el último lugar fue el municipio de Santafé de Bogotá, pues a la fecha de la destitución por hechos ocurridos en Armenia el 6 de marzo de 1991, según da cuenta el expediente, el actor ya había sido retirado de la Policía Nacional, se repite, por Decreto 2394 del 21 de octubre de 1991, fecha para la cual, se encontraba en Santafé de Bogotá, lo que significa que éste fue en realidad el último sitio de prestación de servicios por parte del actor. Así las cosas, concluye la Sala que la competencia para conocer de la presente demanda está radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en consecuencia, se ordenará remitir el expediente a dicho Tribunal.

<ENCABEZADO DEL EXPEDIENTE>.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: DELIO GOMEZ LEYVA

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil (2000)

Radicación número: C-646

Actor: WILLIAM GILDARDO PACHECO GRANADOS

Procede la Sala a decidir el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Tribunales Administrativos de Cundinamarca y Quindío, remitido a esta Corporación por el Tribunal Administrativo del Quindío en cumplimiento de la providencia del 26 de enero de 2000.

ANTECEDENTES.

Mediante fallo del 22 de mayo de 1991 y auto del 18 de julio de 1991, proferidos por el Comandante del Departamento de Policía Magdalena, y fallo del 22 de agosto de 1991, expedido por el Director General de la Policía Nacional y su Ayudante General, previas diligencias de carácter disciplinario, se ordenó el retiro del servicio activo en forma absoluta del Teniente William Gildardo Pacheco Granados.

A través de Decreto No 2394 del 21 de octubre de 1991, expedido por el Presidente de la República y por el Ministro de Defensa Nacional, se ordenó el retiro del servicio activo en forma absoluta del teniente William Gildardo Pacheco Granados.

Por medio de fallo del 20 de febrero de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca anuló los referidos actos administrativos y ordenó el reintegro del señor William Gildardo Pacheco Granados al cargo de teniente o al que corresponda de acuerdo con los requisitos que se acrediten. Así mismo, condenó a la Nación al pago de salarios y demás emolumentos desde la fecha de su retiro hasta el reintegro, y declaró que para todos los efectos legales no existió solución de continuidad en la prestación de servicios del señor William Gildardo Pacheco Granados a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

Por otra parte, a través de Resolución No 015 del 10 de julio de 1992, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, al decidir la averiguación disciplinaria contra el señor William Gildardo Pacheco Granados, por hechos ocurridos el 6 de marzo de 1991 en su calidad de Comandante del Primer Distrito de Policía de Armenia, solicitó la destitución del citado oficial. Dicho acto fue confirmado en reposición mediante Resolución No 017 del 22 de noviembre de 1993.

Mediante Resolución No 2117 del 15 de marzo de 1994, el Director General de la Policía Nacional, ordenó la anotación en la hoja de vida de la destitución dado que el sancionado ya no se encontraba vinculado a la Policía Nacional por virtud del Decreto 2394 de 1991, por el cual, según quedó expuesto, se ordenó el retiro por separación absoluta del oficial William Gildardo Pacheco Granados.

Pues bien, para dar cumplimiento al fallo del Tribunal, el Ministro de Defensa Nacional expidió el Decreto No 2631 del 23 de diciembre de 1998, en el cual decretó el reintegro al servicio activo de la Policía Nacional al señor William Gildardo Pacheco Granados y su ascenso al grado de capitán.

Igualmente, y en cumplimiento de las decisiones de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos y de la Dirección de la Policía Nacional, decretó que el reintegro produce efectos hasta

el 15 de marzo de 1994, fecha en la cual se expidió la resolución que dio cumplimiento a la decisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

Así mismo, se ordenó la liquidación y pago de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir entre el 21 de octubre de 1991 (fecha del decreto en que se ordenó el retiro del servicio activo del señor William Gildardo Pacheco Granados), y el 15 de marzo de 1994.

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor William Gildardo Pacheco Granados, a través de apoderado, demandó a la Nación representada por el Ministro de Defensa, la Procuraduría General y el Director de la Policía Nacional, para obtener la nulidad del Decreto No 2631 del 23 de diciembre de 1998, expedido por el Ministro de Defensa Nacional, por el cual se da cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al igual que la nulidad de las Resoluciones Nos 15 del 10 de julio de 1992 y 17 del 22 de noviembre de 1993, expedidas por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, por las cuales se solicita su destitución como sanción disciplinaria, y la Resolución No 2117 del 15 de marzo de 1994, del Director General de la Policía Nacional, por la que se dio cumplimiento a la decisión de la Procuraduría.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene su reintegro al servicio activo con efectividad a la fecha de separación o retiro al cargo que venía desempeñando o a otro superior, y su ascenso, o en su defecto, decretar el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez. Así mismo, entre otras cosas, pidió se declare que para todos los efectos no ha existido solución de continuidad en los servicios prestados entre la fecha del retiro y la que se produzca el reintegro.

La demanda en mención fue presentada el 22 de abril e 1999, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que a través de la Sección Segunda, Subsección "A" y mediante providencia del 4 de junio de 1999, declaró su incompetencia por el factor territorial para conocer del asunto demandado, dado que el competente es el Tribunal con jurisdicción en el último lugar en donde se prestaron los servicios, siendo éste el departamento del Quindío, pues con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual en los negocios disciplinarios el acto último que ejecuta lo decidido por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos debe tenerse en cuenta como acto demandado para establecer la caducidad, el último lugar de trabajo no es el de la fecha de la sanción disciplinaria sino donde el actor desempeña sus funciones cuando se ejecuta la sanción.

No obstante, continúa el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la fecha de ejecución de lo resuelto por la Procuraduría, esto es, al 15 de marzo de 1994, el actor no se encontraba vinculado a la Policía Nacional, pues por virtud del Decreto 2394 de 1991, había sido retirado por separación absoluta de la institución.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta el lugar donde el demandante prestaba sus servicios para la época en que se inició la investigación disciplinaria, siendo éste la ciudad de Armenia. Lo anterior de conformidad con el último inciso del numeral 6o. y última parte del literal b) del artículo [131](#) del Código Contencioso Administrativo, así como en lo ordenado en el artículo [43](#) de la ley 446 de 1998, que adicionó dicho código con el artículo [134D](#).

Con base en las anteriores consideraciones ordenó el envío del proceso al Tribunal Administrativo del Quindío.

La decisión en comento fue recurrida en reposición, y al efecto el recurrente allegó constancia de que prestaba sus servicios en Santafé de Bogotá a la fecha de su retiro del servicio (folio 223).

El recurso fue resuelto por medio de auto del 13 de agosto de 1999, en el cual se confirmó la providencia recurrida, pues obran suficientes elementos de juicio para establecer que el actor prestó sus servicios en Armenia, y el hecho de que el actor haya estado en Santafé de Bogotá en comisión o por algún curso, es un asunto meramente accesorio.

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Quindío, a través de providencia del 26 de enero de 2000, se declaró incompetente para conocer del proceso y ordenó la remisión del expediente a esta Corporación para efectos de dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre los dos Tribunales, por cuanto del análisis de los actos acusados y de las pretensiones de la demanda se desprende que el actor solicita la nulidad parcial del acto administrativo mediante el cual no se dio cabal cumplimiento a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y aun cuando es cierto que el actor trabajó en Armenia, no es verdad que este haya sido el último sitio porque según constancia visible a folios 222 y 223, el demandante prestaba sus servicios en Santafé de Bogotá cuando fue retirado el 10 de octubre de 1991 mediante Decreto 2394, por lo que es indudable que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer de la nulidad propuesta.

Mediante auto de Sala Unitaria del 24 de marzo de 2000, se ordenó correr traslado a las partes por el término de tres días, lapso que transcurrió sin intervención alguna.

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

De acuerdo con lo previsto en el artículo [215](#) del Código Contencioso Administrativo, es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, la competente para dirimir el conflicto negativo de competencias surgido entre los Tribunales Administrativos de Cundinamarca y Quindío.

Ahora bien, la parte actora ejerce la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación Ministerio de Defensa y Procuraduría General, para que se declare la nulidad de dos clases de actos administrativos, ambos de carácter laboral, a saber:

a) El Decreto No 2631 del 23 de diciembre de 1998, expedido por el Ministro de Defensa Nacional, por el cual se da cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 20 de febrero de 1998, que, por su parte, declaró la nulidad del fallo del 22 de mayo de 1991 y auto del 18 de julio de 1991, proferidos por el Comandante del Departamento de Policía Magdalena, del fallo del 22 de agosto de 1991, expedido por el Director General de la Policía Nacional y su Ayudante General, que ordenaron el retiro del servicio activo en forma absoluta del Teniente William Gildardo Pacheco Granados, y del Decreto No 2394 del 21 de octubre de 1991, por el cual el Gobierno nacional ordenó el retiro en forma absoluta del citado señor.

b. Las Resoluciones Nos 15 del 10 de julio de 1992 y 17 del 22 de noviembre de 1993, expedidas por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, por las cuales se solicita la destitución del actor como sanción disciplinaria, y la Resolución No 2117 del 15 de marzo de 1994, del Director General de la Policía Nacional, por la que se dio cumplimiento a la decisión de la Procuraduría.

Es de anotar que el Decreto No 2631 del 23 de diciembre de 1998, por el cual se dio cumplimiento al fallo que decretó la nulidad en general de los actos que ordenaron el retiro del servicio actor, al ordenar el reintegro a la Policía Nacional del señor William Gildardo Pacheco

Granados, como consecuencia de la referida declaración de nulidad, decretó que el reintegro produce efectos hasta el 15 de marzo de 1994, y así mismo decretó que no existía solución de continuidad desde la fecha de la resolución que ordenó el retiro del servicio (21 de octubre de 1991) y el 15 de marzo de 1994, fecha en la cual se dio cumplimiento a las decisiones de la Procuraduría General de la Nación respecto de la destitución del actor, lo que quiere decir que las decisiones administrativas de destitución aquí acusadas, fueron tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al momento de dar cumplimiento al fallo de nulidad de los actos de retiro del servicio.

Pues bien, a juicio de la Sala, y con el exclusivo fin de dirimir el conflicto negativo de competencias sometido a su conocimiento, las dos clases de actos administrativos demandados dan lugar a la existencia de dos "últimos lugares de prestación de los servicios", si se permite la expresión, pues el último, sólo puede ser uno, como sólo uno es el primero.

En efecto, si se hubiera demandado solamente el Decreto 2631 de 1998, el último lugar donde se prestaron los servicios es evidentemente Santafé de Bogotá, dado que este era el sitio donde se encontraba el actor cuando fue retirado definitivamente del servicio, (folio 223) y es claro que el citado decreto da cumplimiento al fallo que ordena la nulidad de los actos de retiro del servicio.

A su vez, si se hubieran demandado exclusivamente los actos en virtud de los cuales se dispuso la destitución del actor, el último lugar donde se prestaron los servicios fue la ciudad de Armenia, tal y como dan cuenta los mismos actos acusados, pues la expedición de los mismos obedeció a hechos dentro del servicio ocurridos en dicha ciudad, y a la fecha del acto que da cumplimiento a la decisión de la Procuraduría (15 de marzo de 1994), ya el actor se encontraba retirado de la Policía Nacional en virtud del Decreto 2394 del 21 de octubre de 1991.

Nótese entonces, cómo la afirmación aquí sostenida no es en realidad ilógica, pues las pretensiones de la demanda derivadas, se repite, de dos clases de decisiones administrativas, llevan a la conclusión de que existen en realidad "dos últimos lugares de prestación de los servicios por parte del actor."

Las decisiones de los dos Tribunales Administrativos cuyo conflicto negativo de competencias se plantea, son fruto, a juicio de la Sala, de verdades a medias, dado que el de Cundinamarca parte de la base de que el juez competente es el Tribunal Administrativo del Quindío por cuanto el asunto debatido es disciplinario, y este último estima que el competente es su homólogo de Cundinamarca porque la demanda se dirige contra el acto que ordenó el cumplimiento del fallo, cuando lo cierto es que ambas actuaciones administrativas fueron simultáneamente demandadas por el actor.

Ahora bien, sin entrar a cuestionar si es viable o no la acumulación de pretensiones en los términos de la demanda, y la existencia o no de los presupuestos procesales de la acción, y con el fin de dirimir eficazmente el conflicto de competencias, advierte la Sala que para determinar el juez competente en razón del territorio, teniendo en cuenta los numerales 6o.) de los artículos [131](#) y [132](#) del Código Contencioso Administrativo, cuya regla se reprodujo en el artículo [134D](#) de la Ley 446 de 1998, y por lo mismo, definir cuál es el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios, y sobre la base de la demanda de las dos clases de actuaciones administrativas, se precisa que el último lugar fue el municipio de Santafé de Bogotá, pues a la fecha de la destitución por hechos ocurridos en Armenia el 6 de marzo de 1991, según da cuenta el expediente, el actor ya había sido retirado de la Policía Nacional, se repite, por Decreto 2394 del 21 de octubre de 1991, fecha para la cual, se encontraba en Santafé de Bogotá (folio 223) , lo

que significa que éste fue en realidad el último sitio de prestación de servicios por parte del actor.

Cabe reiterar la posición de la Sala en el sentido de que si bien la demanda fue presentada bajo la vigencia de la Ley 446 de 1998, debe tenerse en cuenta la disposición contenida en el parágrafo de su artículo [164](#) que señala que " Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley.", lo que quiere decir que al no haber entrado en funcionamiento dichos jueces resultan aplicables al presente asunto los artículos [131-6](#) y [132-6](#) del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, concluye la Sala que la competencia para conocer de la presente demanda está radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en consecuencia, se ordenará remitir el expediente a dicho Tribunal.

De otra parte, a folio 240 del expediente obra escrito del apoderado del actor, dirigido a la Corporación, en el cual manifiesta que renuncia al poder a él otorgado y que no se le han pagado sus honorarios.

Al respecto advierte la Sala que por cuanto su competencia en la presente oportunidad se circunscribe a dirimir el conflicto negativo de competencias en los términos del artículo [215](#) del Código Contencioso Administrativo, no dará trámite a la referida solicitud.

Adicionalmente y habiéndose determinado que existe un Tribunal competente para conocer el presente negocio, es lógico que sea el mismo el que resuelva la solicitud en mención, dado que ésta surge precisamente dentro del trámite del negocio en cuestión. En consecuencia, se declarará que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debe resolver la solicitud que obra a folio 240 del expediente.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE.

1. Dirimir el conflicto de competencias en el sentido de declarar que en el asunto de la referencia el competente, por el factor territorial, es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en consecuencia, se ordena remitir este expediente al citado Tribunal para que conozca del presente negocio.

Comuníquese esta decisión al Tribunal Administrativo del Quindío.

2. Declárase que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como juez competente, debe resolver las solicitudes de renuncia del poder y fijación de honorarios del apoderado del actora que obran a folio 240 del expediente, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

MARIO R. ALARIO MENDEZ Presidente

ALEJANDRO ORDOÑEZ M.

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

ALBERTO ARANGO MANTILLA
GERMAN AYALA MANTILLA
JESUS MARIA CARRILLO B.
SILVIO ESCUDERO CASTRO
JULIO ENRIQUE CORREA R.
REINALDO CHAVARRO B.
ANA MARGARITA OLAYA FORERO
DELIO GOMEZ LEYVA
RICARDO HOYOS DUQUE
DANIEL MANRIQUE GUZMAN
ALIER EDUARDO HERNANDEZ E.
ROBERTO MEDINA LOPEZ
CARLOS ORJUELA GONGORA
NICOLAS PAJARO P.
DARIO QUIÑONES PINILLA
JUAN ALBERTO POLO F.
OLGA INES NAVARRETE B.
GERMAN RODRIGUEZ V.
MARIA HELENA GIRALDO G.
MANUEL S. URUETA AYOLA
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



logo