

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Entre Tribunales Administrativos / LEY 1395 DE 2010 - Modificó de manera general la competencia para proferir los autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia / CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Su resolución compete ahora al Magistrado Ponente y no a las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado**

Tiene el Despacho, de conformidad con lo establecido en las leyes 1285 de 2009 y 1395 de 2010, la atribución para decidir el conflicto de competencias planteado, por cuanto la competencia funcional para decidir la presente controversia tiene su origen en el artículo 37 de la ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), modificado parcialmente, a su vez, por el artículo 12 de la ley 1285 de 2009. Como se aprecia, la potestad para conocer de asuntos como el de la referencia se radicó, en principio, a partir de la expedición de la ley 1285 de 2009 (22 de enero de 2009), en cabeza de las distintas Secciones y Subsecciones de la Corporación de acuerdo con su respectiva especialidad. Ahora bien, con la expedición de la ley 1395 de 2010, se modificó de manera general la competencia para proferir los autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia, en materia contencioso administrativa, razón por la que en el artículo 61 de ese ordenamiento normativo adicionó un nuevo artículo al C.C.A. En ese orden de ideas, y como quiera que el presente conflicto de competencias relacionado con la acción de reparación directa arribó a la Corporación con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1285 de 2009, e ingresó al Despacho para decidir lo pertinente el 6 de agosto del año en curso, es decir, en vigencia de la ley 1395 de 2010, la competencia está radicada en la Sección Tercera de la Corporación y la decisión será proferida por el Despacho según los dictados de esta última normatividad.

**NULIDAD POR LA FALTA DE COMPETENCIA TERRITORIAL - Saneamiento / FALTA DE COMPETENCIA TERRITORIAL - Nulidad saneable**

El conflicto planteado está dirigido a determinar cuál es Tribunal Administrativo competente para conocer del proceso de reparación directa promovido por el señor Miguel Antonio Prada Gómez contra la Nación – Ministerio de Minas y Energía por los supuestos daños antijurídicos causados con la expedición de la Resolución No. 0134 de 2006, “por la cual se establecen los volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo (...) en el municipio de Sardinata reconocido como Zona de Frontera del Departamento de Norte de Santander...”. El artículo 134D del C.C.A., modificado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998, regula el factor territorial de competencia en materia contenciosa administrativo y, de manera concreta, en relación con la acción de reparación directa en aspectos del orden nacional. En el asunto sub examine, como el daño antijurídico se hace pender de la expedición de un acto administrativo, habría lugar en principio, a señalar cuál es el contenido y alcance de la mencionada disposición cuando la acción de reparación directa tiene como génesis la manifestación de la voluntad de la administración, ya que la redacción de la norma daría lugar a fijar una interpretación acerca de cómo se define la competencia territorial en este tipo de escenarios. No obstante, se releva el Despacho de realizar el anterior análisis, puesto que le asiste razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca al precisar que la nulidad basada en la falta de competencia territorial se encuentra, a esta fecha, saneada en los términos del artículo 144 del C.P.C., razón por la que se torna inocuo el estudio y hermenéutica del artículo 134D del C.C.A., ya que la competencia se debe mantener en cabeza del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. En consecuencia, la competencia para conocer del proceso se encuentra radicada, se insiste, en el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, toda vez que el proceso ya había sido admitido por éste, sin que se hubiera cuestionado la misma por las partes, puesto que no se formuló la correspondiente excepción y tampoco se repuso el auto

admisorio, lo que derivó en que se avocara el conocimiento de la controversia e incluso se abriera a pruebas, lo que refuerza aún más el criterio establecido según el cual cualquier nulidad que haya operado quedó saneada, en los términos establecidos en el artículo 144 del C.P.C. En esa perspectiva, al margen de cualquier discusión que pudiera generarse en torno a la forma de establecer la competencia territorial en los supuestos en que se ejerce la acción de reparación directa con miras a la reparación de daños causados con la expedición de actos administrativos legales, lo cierto es que para el momento en que se deprecó la nulidad por parte de la entidad demandada esta se encontraba saneada, motivo por el que se dispondrá remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para que continúe con el conocimiento del mismo.

**NOTA DE RELATORIA:** Acerca de la nulidad procesal originada en la falta de competencia territorial y su saneamiento, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 26 de junio de 2007, exp. C-00073, M.P. Dr. Jaime Moreno García. Así mismo, se pueden consultar las siguientes providencias: auto del 22 de abril de 2008, exp. C-180, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, auto de 19 de febrero de 2008, exp. C-594, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, auto del 20 de mayo de 2008, exp. C-138, M.P. Myriam Guerrero de Escobar.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO**

Bogotá, D. C., doce (12) de agosto de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00077-01(38856)**

**Actor: MIGUEL ANTONIO PRADA GOMEZ**

**Demandado: NACION-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

**Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA**

Decide el Despacho, el conflicto de competencias negativo surgido entre el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **I. ANTECEDENTES**

1) El señor Miguel Antonio Prada, mediante apoderado judicial, y en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitó que se declare patrimonial y

extracontractualmente responsable a la Nación – Ministerio de Minas y Energía de los daños materiales e inmateriales a él causados con ocasión de la expedición de la Resolución No. 134 de 2006 (fls. 4 a 18 cdno. ppal. 1º).

2) La demanda fue presentada el 24 de noviembre de 2007, en el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, y fue admitida en auto de 3 de octubre de esa anualidad (fls. 35 y 36 cdno. ppal. 1º).

3) Una vez notificado el libelo demandatorio y decretadas las pruebas solicitadas por las partes, la entidad demandada solicitó nulidad de todo lo actuado por la presunta falta de competencia territorial (fls. 171 y 172 cdno. ppal.).

4) En proveído del 16 de diciembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró la nulidad de todo lo actuado y, con fundamento en el artículo 143 del C.C.A., dispuso remitir el proceso a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que asumiera el conocimiento del proceso, toda vez que consideró que por ser Bogotá el lugar de expedición del acto del cual se desprende aparentemente el daño, la competencia territorial para tramitar y definir la controversia era este último (fls. 180 a 187 cdno. ppal. 1o).

6) El proceso le correspondió por reparto a la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la que en providencia de 5 de mayo del año en curso promovió el conflicto de competencias y, por lo tanto, dispuso remitir a esta Corporación el proceso para que se desate el mismo. En su criterio, la competencia debe mantenerse en cabeza del Tribunal Administrativo de Norte de Santander por dos razones básicas: i) porque la acción interpuesta fue la de reparación directa y nunca se inadmitió el libelo para adecuarla a cualquier otra de las contencioso administrativas, razón por la que el proceso se inició, se mantiene y debe concluir bajo esa cuerda procesal, y ii) inclusive, si en gracia de discusión se considerara que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente, habría que concluir que el vicio consistente en la falta de competencia territorial se saneó en los términos del artículo 144 del C.P.C. (fls. 192 a 194 cdno. ppal. 2º).

8) Remitido el proceso a esta Corporación, y realizado el reparto, en auto de 15 de julio de 2010, se corrió a las partes traslado por el término de tres días, de conformidad con lo señalado por el artículo 215 del C.C.A. (fl. 198 cdno. ppal. 2º).

## II. CONSIDERACIONES

Tiene el Despacho, de conformidad con lo establecido en las leyes 1285 de 2009 y 1395 de 2010, la atribución para decidir el conflicto de competencias planteado, por cuanto la competencia funcional para decidir la presente controversia tiene su origen en el artículo 37 de la ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), modificado parcialmente, a su vez, por el artículo 12 de la ley 1285 de 2009, precepto este último que dispone:

“ARTÍCULO 12. Modifícase el numeral 1 del artículo 37 de la ley 270 de 1996 y adicionase (sic) un párrafo:

“1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

“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.”

Como se aprecia, la potestad para conocer de asuntos como el de la referencia se radicó, en principio, a partir de la expedición de la ley 1285 de 2009 (22 de enero de 2009), en cabeza de las distintas Secciones y Subsecciones de la Corporación de acuerdo con su respectiva especialidad.

Ahora bien, con la expedición de la ley 1395 de 2010, se modificó de manera general la competencia para proferir los autos interlocutorios de única, primera o segunda instancia, en materia contencioso administrativa, razón por la que en el artículo 61 de ese ordenamiento normativo adicionó un nuevo artículo al C.C.A., cuyo contenido es el siguiente:

“El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

“Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1,2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.”

En ese orden de ideas, y como quiera que el presente conflicto de competencias relacionado con la acción de reparación directa arribó a la Corporación con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1285 de 2009, e ingresó al Despacho para decidir lo pertinente el 6 de agosto del año en curso, es decir, en vigencia de la ley 1395 de 2010, la competencia está radicada en la Sección Tercera de la Corporación y la decisión será proferida por el Despacho según los dictados de esta última normatividad.

El conflicto planteado está dirigido a determinar cuál es Tribunal Administrativo competente para conocer del proceso de reparación directa promovido por el señor Miguel Antonio Prada Gómez contra la Nación – Ministerio de Minas y Energía por los supuestos daños antijurídicos causados con la expedición de la Resolución No. 0134 de 2006, *“por la cual se establecen los volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo (...) en el municipio de Sardinata reconocido como Zona de Frontera del Departamento de Norte de Santander...”*

El artículo 134D del C.C.A., modificado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998, regula el factor territorial de competencia en materia contenciosa administrativo y, de manera concreta, en relación con la acción de reparación directa en aspectos del orden nacional.

En efecto, la citada disposición preceptúa:

“La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:

“1. Por regla general, la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

“2. En los asuntos del orden nacional se observarán las siguientes reglas:

“(…) f) En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas.

“(…)”

En el asunto *sub examine*, como el daño antijurídico se hace pender de la expedición de un acto administrativo, habría lugar en principio, a señalar cuál es el contenido y alcance de la mencionada disposición cuando la acción de reparación directa tiene como génesis la manifestación de la voluntad de la administración, ya que la redacción de la norma daría lugar a fijar una interpretación acerca de cómo se define la competencia territorial en este tipo de escenarios.

No obstante, se releva el Despacho de realizar el anterior análisis, puesto que le asiste razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca al precisar que la nulidad basada en la falta de competencia territorial se encuentra, a esta fecha, saneada en los términos del artículo 144 del C.P.C., razón por la que se torna inocuo el estudio y hermenéutica del artículo 134D del C.C.A., ya que la competencia se debe mantener en cabeza del Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

En ese orden de ideas, para el Despacho es claro que, en el asunto *sub examine*, la eventual nulidad derivada de la falta de competencia territorial se encuentra saneada, en los términos que han sido expuestos de manera reiterada por la jurisprudencia de esta Corporación, así:

“(…) 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 expuesto<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Sentencia de 18 de febrero de 2003, radicado C-059, Actor: Fanny García M., Consejero Ponente: Dr. Alier E. Hernández E.

**“(…) 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”<sup>2</sup>.**

“(…)

“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 proceso<sup>3</sup>. 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 sustantivo sobre lo meramente formal. (...).”<sup>4</sup> (Negrillas del texto original).**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo providencia del 11 de mayo de 1993, expediente No. C. 227.

<sup>3</sup> En este sentido se ha pronunciado, en diferentes oportunidades, la Sección Tercera del Consejo de Estado. Al respecto ver: Sentencia del 25 de julio de 2002, Exp. No. 18.092.

<sup>4</sup> Auto de 26 de junio de 2007, exp. C-00073, M.P. Dr. Jaime Moreno García. Así mismo, se pueden consultar las siguientes providencias: auto del 22 de abril de 2008, exp. C-180, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, auto de 19 de febrero de 2008, exp. C-594, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, auto del 20 de mayo de 2008, exp. C-138, M.P. Myriam Guerrero de Escobar.



En consecuencia, la competencia para conocer del proceso se encuentra radicada, se insiste, en el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, toda vez que el proceso ya había sido admitido por éste, sin que se hubiera cuestionado la misma por las partes, puesto que no se formuló la correspondiente excepción y tampoco se repuso el auto admisorio, lo que derivó en que se avocara el conocimiento de la controversia e incluso se abriera a pruebas, lo que refuerza aún más el criterio establecido según el cual cualquier nulidad que haya operado quedó saneada, en los términos establecidos en el artículo 144 del C.P.C.<sup>5</sup>

En esa perspectiva, al margen de cualquier discusión que pudiera generarse en torno a la forma de establecer la competencia territorial en los supuestos en que se ejerce la acción de reparación directa con miras a la reparación de daños causados con la expedición de actos administrativos legales, lo cierto es que para el momento en que se deprecó la nulidad por parte de la entidad demandada esta se encontraba saneada, motivo por el que se dispondrá remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para que continúe con el conocimiento del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**Primero. Declarar** que el competente para conocer de la demanda instaurada por el señor Miguel Antonio Prada Gómez, contra la Nación – Ministerio de Minas y Energía, es el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

**Segundo. Remítase** el expediente al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para lo de su competencia.

---

<sup>5</sup> Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo puntualizó:

“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.)-, tal vicio se ha reparado o remediado de suerte que ha desaparecido y, por ello mismo, ya no será susceptible de ser declarado.” Auto de 19 de febrero de 2008, exp. C-594.

**Tercero. Comuníquese** esta providencia a la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase,**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

---