

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS - Tribunales Administrativos de Cundinamarca y Risaralda / CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS - Determinación de la competencia por el factor territorial: domicilio de la entidad que expidió el acto particular demandado / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Es la procedente para controvertir actos creadores de situaciones jurídicas particulares. Declaración de vacancia por abandono del cargo / COMPETENCIA TERRITORIAL - Determinación. Demanda contra acto de carácter particular y concreto / TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Inaplicación. Acto creador de situación jurídica particular: declaración de vacancia por abandono del cargo**

El Tribunal Administrativo del Risaralda aduce que no es competente, al tenor de lo dispuesto por el numeral 2 literal a) del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo; de otra parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca alega que no es competente según lo dispuesto por el numeral 2 literal c) de la misma disposición. A pesar de que el demandante manifestó expresamente que impetraba la acción de simple nulidad, la Sala entiende que la acción incoada es la de nulidad y restablecimiento del derecho, de una parte, porque los actos acusados son de carácter particular y concreto pues en ellos se declara la vacancia por abandono del cargo que desempeñaba el actor y de otra parte, porque de prosperar la nulidad del acto se tendría un restablecimiento del derecho automático. Además no se está frente a ninguno de los supuestos que se requieren para que, no obstante que se esté en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas individuales, sea procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad. Indudablemente, en este caso, la situación que se derivaría de establecer si los actos acusados son nulos o no, como ya se dijo, no se encuentra bajo ninguno de los supuestos que la jurisprudencia ha contemplado para controvertir, por la vía de la acción de simple nulidad, la legalidad de los actos creadores de situaciones jurídicas particulares. De conformidad con las anteriores consideraciones se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y al tenor del literal c) del citado artículo 134D el competente para conocer del presente proceso es el Tribunal Administrativo de Risaralda, por cuanto el actor prestó sus servicios laborales en la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social para el Departamento de Risaralda, no obstante que los actos administrativos fueron proferidos en la ciudad de Bogotá por el Director General de la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. De manera que, de conformidad con la norma citada, la competencia por razón del territorio la tiene el Tribunal Administrativo del Risaralda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON**

**Bogotá, D. C., quince (15) de mayo de dos mil siete (2007)**

**Radicación número. 11001-03-15-000-2006-00185-00(C)**

**Actor: MANUEL PINZON CANDELARIO**

**Demandado: RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

Corresponde a la Sala dirimir el conflicto de competencias suscitado entre el Tribunal Administrativo de Risaralda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **I. ANTECEDENTES**

I.1. El ciudadano MANUEL PINZON CANDELARIO, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Risaralda contra la Red de Solidaridad Social, con las siguientes pretensiones:

1ª: Que se declare la nulidad de la Resolución N° 0170 del 11 de febrero de 2003 por medio de la cual se declara la vacancia por abandono del cargo que en ese momento desempeñaba.

2ª: Que se declare la nulidad de la Resolución N° 2234 del 22 de septiembre de 2003, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo anterior que confirmó éste en todas sus partes.

I.2 El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante auto del 23 de septiembre de 2005, ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998 que dispone que la competencia por razón del territorio en los asuntos de nulidad del orden nacional, se fija por el lugar donde se expidió el acto.

I.3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección A, mediante proveído del 15 de diciembre de 2005 se declaró incompetente para conocer de la demanda que le fue remitida y ordenó enviar las diligencias a la Sala Plena de esta Corporación, porque, a su juicio, el proceso lo debe conocer el Tribunal Administrativo de Risaralda, con fundamento en el literal c) del artículo 43 de la Ley 446 de 1998 que establece que en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, la competencia se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios personales.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Los Tribunales Administrativos de Risaralda y Cundinamarca no se consideran competentes para conocer de la acción de nulidad instaurada, con fundamento en las disposiciones del artículo 134 D del C.C.A., adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998.

El Tribunal Administrativo de Risaralda aduce que no es competente, al tenor de lo dispuesto por el numeral 2 literal a) del citado artículo 134 D del C.C.A.

De otra parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca alega que no es competente según lo dispuesto por el numeral 2 literal c) de la misma disposición.

Señala la citada norma:

**“Artículo 134D. Adicionado. Ley 446 de 1998, artículo 43.** La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:

....

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

a) En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto;

.....

c) En los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios. ....”. (subrayado propio)

A pesar de que el demandante manifestó expresamente que impetraba la acción de simple nulidad, la Sala entiende que la acción incoada es la de nulidad y restablecimiento del derecho, de una parte, porque los actos acusados son de carácter particular y concreto pues en ellos se declara la vacancia por abandono del cargo que desempeñaba el actor y de otra parte, porque de prosperar la nulidad del acto se tendría un restablecimiento del derecho automático.

Además no se está frente a ninguno de los supuestos que se requieren para que, no obstante que se esté en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas individuales, sea procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad.

En efecto, es oportuno traer a colación lo expresado en las sentencias de la Sección Primera de 26 de octubre de 1995 (Consejero ponente doctor Libardo Rodríguez Rodríguez) y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 29 de octubre de 1996 (Consejero ponente doctor Daniel Suárez Hernández), prohijadas en la sentencia de 4 de marzo de 2003 (Expediente 1999-05683, Consejero ponente

doctor Manuel S. Urueta Ayola)<sup>1</sup>, reiterada en sentencia de marzo 8 de 2005 (expediente 2001-00145-01 IJ, Consejero Ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en cuanto a que no obstante que se esté en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas individuales, es procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad “cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, **por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico...**” o “**...cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario...con incidencia trascendental ...e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos...**”. (resalta la Sala)

Indudablemente, en este caso, la situación que se derivaría de establecer si los actos acusados son nulos o no, como ya se dijo, no se encuentra bajo ninguno de los supuestos que la jurisprudencia ha contemplado para controvertir, por la vía de la acción de simple nulidad, la legalidad de los actos creadores de situaciones jurídicas particulares.

Cabe aquí recordar los términos de la inicial formulación de la teoría de los móviles y finalidades contenida en sentencia de fecha 10 de agosto de 1991<sup>2</sup>:

“...“No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. **...los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo...**”. (resalta la Sala)

De conformidad con las anteriores consideraciones se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y al tenor del literal c) del citado artículo 134D el competente para conocer del presente proceso es el Tribunal Administrativo de Risaralda, por cuanto el actor prestó sus servicios laborales en

---

<sup>1</sup> En esta última providencia el Consejo de Estado se pronunció en torno a la Sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002 que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del C.C.A. en los siguientes términos: “...“**Declarar EXEQUIBLE el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia**”...”.

<sup>2</sup> Citada en la sentencia de marzo 8 de 2005, Rad. 2001-00145-01 (IJ). C.P. Dr Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social para el Departamento de Risaralda, no obstante que los actos administrativos fueron proferidos en la ciudad de Bogotá por el Director General de la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social<sup>3</sup>.

De manera que, de conformidad con la norma trascrita, la competencia por razón del territorio la tiene el Tribunal Administrativo de Risaralda.

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

**RESUELVE:**

**DECLARASE** que el competente para conocer de este proceso, por el factor territorial, es el Tribunal Administrativo de Risaralda. Para este efecto, remítase el expediente a dicho Tribunal.

Comuníquese lo dispuesto en este proveído al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día de hoy.

**LIGIA LOPEZ DIAZ**  
**Presidente**

**ALBERTO ARANGO MANTILLA**

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**REINALDO CHAVARRO BURITICA**

---

<sup>3</sup> El Decreto 2467 del 19 de julio de 2005 fusionó el establecimiento público “Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI” al establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, “Red de Solidaridad”, con la denominación de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**ALIER EDUARDO HERNANDEZ E.**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ P.**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE**

**GABRIEL E. MENDOZA MARTELO**

**JAIME MORENO GARCIA**

**ANA MARGARITA OLAYA FORERO**

**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**

**MARIA INES ORTIZ BARBOSA**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE**

**DARIO QUIÑONES PINILLA**

**BERTA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**HECTOR J. ROMERO DIAZ**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

**MARTHA SOFIA SANZ TOBON**

**MERCEDES TOVAR DE HERRAN**  
**Secretaria General**