

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS - Tribunal Administrativo de Antioquia y de Cundinamarca / ACCION POPULAR - Para proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa / COMPETENCIA A PREVENCION - Cuando son varios los jueces competentes

El conflicto de competencias radica en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la competencia territorial se determina por el lugar de ocurrencia de los hechos o donde éstos producen efectos; por su parte, el Tribunal Administrativo de Antioquia argumentó que la demanda se podía presentar en el lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio de los demandados, a elección del demandante. Como se vio, la competencia en las acciones populares está determinada por el domicilio del demandado o el lugar de ocurrencia de los hechos, a elección del actor. En este caso existen varios demandados que tienen su domicilio en territorios diferentes, esto es, Bogotá y Medellín, razón por la cual, la competencia queda radicada en el lugar donde se presentó la demanda, que fue el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Teniendo en cuenta que el actor popular eligió radicar la demanda ante el juez del domicilio de uno de los demandados, es evidente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conoce a prevención del proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado definirá que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es el competente para conocer del asunto y se ordenará remitir el expediente a esa Corporación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Bogotá, D. C. Catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-15-000-2004-01588-00(C)

Actor: EDISON ANTONIO DIAZ RODRIGUEZ

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y OTRO

Corresponde a la Sala a resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Tribunales Administrativo de Antioquia y Cundinamarca, con ocasión de la acción popular presentada por el señor Edison Antonio Díaz Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Demanda

El señor Edison Antonio Díaz Rodríguez presentó ante el Tribunal Administrativo

de Cundinamarca demanda en ejercicio de la acción popular el 5 de agosto de 2004, contra la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y la Empresa Metro Medellín Ltda., para que se protegiera el derecho colectivo a la moralidad administrativa que consideró vulnerado por los demandados cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribió el Acuerdo de Pago del 21 de mayo de 2004, por el cual condonó el 40% de la deuda que estaba a cargo del Municipio de Medellín, del Departamento de Antioquia y de la Empresa Metro Medellín Ltda., y que fue cancelada por la Nación, sin que existiera ley que lo autorizara y sin que estuviera incluida en el Presupuesto General de la Nación (fols. 1 a 32). Con fundamento en lo anterior, formuló las pretensiones que se resumen a continuación:

- Que se protegiera el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

- Que se ordenara al demandado a (i) exigir al Municipio de Medellín, al Departamento de Antioquia y a la Empresa Metro de Medellín Ltda., el pago del 40% de la deuda pagada por la Nación y que fue condonada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que (ii) la conducta censurada no se vuelva a repetir.
- Que se ordenara el pago del incentivo a su favor.

Como fundamento de esas pretensiones el demandante narró los hechos que se sintetizan a continuación:

- Los bancos españoles y alemanes le aprobaron un crédito a la Empresa Metro de Medellín para la construcción del metro de Medellín, siendo garante del crédito la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- La Empresa Metro de Medellín se declaró insolvente para cubrir el pago de la deuda y, por consiguiente, le solicitó a la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en su calidad de garante, pagara los valores exigidos por los bancos españoles y alemanes.

- La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de garante y con el fin de evitar la ejecución de las cláusulas de incumplimiento cruzado, pactadas en los empréstitos externos de la Nación, pagó el 30 de junio de 2003 la suma de US2'647.512,080, subrogándose en los derechos y privilegios propios de los acreedores.

- La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los demandados (Departamento de Antioquia, Municipio de Medellín y Empresa Metro de Medellín Ltda.) suscribieron un Acuerdo de Pago el 21 de mayo de 2004, contentivo de una operación de manejo de la deuda, con un plazo para su cancelación. En dicho acuerdo, la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumió el 40% de la deuda pagada en virtud del artículo 5º de la Ley 310 de 1996¹.

- “La referida Ley no asumió ningún porcentaje de la deuda pagada por la Nación. Así lo demuestra tanto su tenor literal, como el proceso legislativo del cual surgió. (...) ella sola, en el evento, en que realidad de verdad haya decretado el gasto producto de la asunción de la deuda, no es suficiente para proceder a la condonación, debido a que la iniciativa para incluir esa Ley en el Presupuesto General de la Nación, es privativa del Gobierno Nacional y no de los congresistas” (fols. 2 a 3).

2. Conflicto de competencias

2.1. Mediante auto del 9 de septiembre de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia porque consideró que carecía de competencia territorial para conocer el asunto.

Manifestó que, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, la competencia por el factor territorial está radicada en el lugar donde ocurrieron los hechos y que, como en el caso particular, éstos ocurrieron en Medellín y allí se produjeron sus efectos, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para conocer el asunto (fols. 88 a 94).

2.2. El 27 de octubre de 2006, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió no avocar el conocimiento del proceso por falta de competencia territorial y remitió el expediente al Consejo de Estado para dirimir el conflicto de competencias.

¹ El inciso primero del artículo 5º de la Ley 310 de 1996 establece: “Las entidades territoriales participantes en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, deberán pignorar rentas que garanticen por lo menos de un sesenta por ciento (60%) del valor presente del servicio de la deuda de todos los créditos que se hayan contraído o se encuentren contratados o que están o estuvieron garantizados o avalados por la nación, para la financiación de este sistema, cualquiera sea el estado de amortización en que se encuentren. El cuarenta por ciento (40%) restante queda a cargo de la Nación”.

Adujo que la demanda se dirigió contra varias entidades públicas que tienen sus domicilios en los Departamentos de Cundinamarca y Antioquia y que, como el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 señala que el competente será el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del demandante, no avocaría el conocimiento del asunto (fols. 109 a 110).

Previo a resolver se hacen las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para dirimir el conflicto negativo de competencias surgido entre los Tribunales Administrativos de Antioquia y Cundinamarca, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 215 del C. C. A., aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

1. La parte demandante pretende, a través del ejercicio de la acción popular, la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa presuntamente vulnerado por las siguientes entidades:

- Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Departamento de Antioquia
- Municipio de Medellín
- Empresa Metro Medellín Ltda.

El conflicto de competencias radica en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la competencia territorial se determina por el lugar de ocurrencia de los hechos o donde éstos producen efectos; por su parte, el Tribunal Administrativo de Antioquia argumentó que la demanda se podía presentar en el lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio de los demandados, a elección del demandante.

2. En materia de acciones populares, el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 determina la competencia por razón del territorio, así:

“ARTICULO 16. COMPETENCIA. De las Acciones Populares conocerán en

primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

PARAGRAFO. Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado”

La Sala advierte que, aunque para la fecha de presentación de la demanda no habían entrado a operar los jueces administrativos, lo cierto es que para este momento, en el que se resuelve el conflicto de competencias, ya se encuentran en funcionamiento, lo cual indica que las normas de competencia tienen plena aplicación y son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, la Ley 472 de 1998 guardó silencio sobre las competencias una vez entraran en funcionamiento los juzgados administrativos, razón por la cual se debe acudir al artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que dispone:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”

Por lo tanto, corresponderá al Tribunal frente al cual se le resuelva el conflicto, aplicar lo dispuesto en la norma transcrita para determinar con ello si el conocimiento del presente asunto corresponde o no a los jueces administrativos.

3. En este caso, la Nación condonó la deuda que estaba a cargo del Municipio de Medellín, del Departamento de Antioquia y de la Empresa Metro Medellín y, que canceló el 40% de la deuda por la construcción del Metro de Medellín.

Aunque el objeto del proceso sea la condonación de la deuda que estaba a cargo de entidades que tienen su domicilio en Medellín y que resultaron beneficiadas con ese modo de extinción de la obligación, lo cierto es que el actor popular dirigió su demanda contra varios demandados:

- Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Departamento de Antioquia
- Municipio de Medellín
- Empresa Metro de Medellín.

Como se vio, la competencia en las acciones populares está determinada por el domicilio del demandado o el lugar de ocurrencia de los hechos, a elección del actor. En este caso existen varios demandados que tienen su domicilio en territorios diferentes, esto es, Bogotá y Medellín, razón por la cual, la competencia queda radicada en el lugar donde se presentó la demanda, que fue el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Teniendo en cuenta que el actor popular eligió radicar la demanda ante el juez del domicilio de uno de los demandados, es evidente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conoce a prevención del proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado definirá que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es el competente para conocer del asunto y se ordenará remitir el expediente a esa Corporación.

En mérito de lo expuesto, el CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,

RESUELVE:

PRIMERO: DEFINIR que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es el juez competente para conocer de la acción popular de la referencia, ejercida por el señor Edison Antonio Díaz Rodríguez contra la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y la Empresa Metro Medellín Ltda.

SEGUNDO: REMITIR el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: ENVIAR copia de esta providencia al Tribunal Administrativo de Antioquia para que efectúe las anotaciones respectivas.

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y DEVUELVA.

LIGIA LOPEZ DIAZ
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

GUSTAVO GOMEZ ARANGUREN

MARIA NOEMI HERNANDEZ PINZON.

FILEMON JIMENEZ OCHOA

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

JAIME MORENO GARCIA

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT
PIANETA

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

BERTHA LUCIA RAMIREZ

HECTOR J. ROMERO DIAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

MARTHA SOFIA SANZ TOBON

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCON

MARCO ANTONIO VELILLA

MERCEDES TOVAR DE HERRAN
Secretaria General