

**CONFLICTO DE COMPETENCIA - Origen: causal de nulidad en la actuación / NULIDAD ORIGINADA EN FALTA DE COMPETENCIA - Término para sanearla en la jurisdicción contenciosa / SANEAMIENTO DE NULIDAD PROCESAL - Saneamiento. Falta de competencia por el factor territorial / COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL - Saneamiento de la nulidad / FACTOR TERRITORIAL - Saneamiento de nulidad originada en falta de competencia: término / NULIDAD PROCESAL - Saneamiento. Falta de competencia por el factor territorial**

Según el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, numeral 2°, la falta de competencia del juez para conocer del asunto constituye una causa de nulidad que, de conformidad con el artículo 144 numeral 5° ídem, puede ser saneada: La nulidad se considerará saneada, en los siguientes casos: (...) 5°. Cuando la falta de competencia distinta de la funcional no se haya alegado como excepción previa. Saneada esta nulidad, el juez seguirá conociendo del proceso. Indica entonces la norma que tratándose de falta de competencia, diferente a la funcional, el vicio es subsanable sino se alega como excepción previa y deberá continuar conociendo el juez ante el cual se inició el proceso. 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. 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. 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. De acuerdo con el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, la competencia, prima facie, correspondería al circuito judicial del Departamento del Tolima, por ser el último lugar donde prestó el actor los servicios. Esta norma tiene plena aplicación en el proceso contencioso administrativo, no obstante éste no contemple de manera expresa la figura procesal de las excepciones previas; así lo ha planteado esta Corporación al indicar que la norma procesal civil no puede interpretarse de forma tal que sea desconocida la primacía de lo sustancial sobre lo formal y el principio de celeridad, como se verá. Sin duda alguna entonces, debe entenderse que la posibilidad de plantear el vicio en la incompetencia por el factor territorial es pertinente únicamente durante el término de traslado de la demanda. Sentado lo anterior, 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.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA**

**Bogotá D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil siete (2007)**

**Radicación numero: 11001-03-15-000-2007-00073-00(C)**

**Actor: OCTAVIO BUITRAGO GRAJALES**

**Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL**

Decide la Sala el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Cuarto Administrativo de Ibagué y el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, para conocer del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por Octavio Buitrago Grajales contra Cajanal.

### **ANTECEDENTES**

Por intermedio de apoderado judicial, el señor Octavio Buitrago Grajales presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto de lograr la anulación de las Resoluciones No. 013719 de 29 de mayo de 2001 y 005885 de 6 de diciembre de 2001, emanadas de la Subdirección General de Prestaciones Económicas y de la Dirección Jurídica de la Caja Nacional de Previsión Social, respectivamente, que negaron la pensión gracia a su favor.

Como restablecimiento del derecho reclamó que se revise, reconozca y pague el valor correspondiente de la prestación solicitada en cuantía del 75% de la totalidad de todos los factores salariales, a partir de la fecha en que adquirió el status pensional.

### **ACTUACION PROCESAL**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá quien, posteriormente, dada la etapa procesal en que se encontraba el proceso, lo remitió por competencia a los juzgados administrativos a raíz de su entrada en operación.

### **EL CONFLICTO DE COMPETENCIA**

Por reparto, correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, quien, mediante proveído de 6 de septiembre de 2006, se abstuvo de continuar el proceso por cuanto según el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo (competencia por razón del territorio) correspondía a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial del Tolima, último lugar donde prestó servicios el actor; en consecuencia, ordenó su remisión al mentado circuito judicial.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Ibagué, al pronunciarse sobre la competencia para conocer del proceso, observó que la demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá sin que fuera advertida la incompetencia, transcurriendo el trámite hasta la etapa probatoria; es decir, por el estado del proceso operó la causal de saneamiento de la nulidad de que adolecía el proceso.

Así mismo, agregó que una vez fue admitida la acción y debidamente notificada, la parte demandada no recurrió el auto admisorio ni mucho menos propuso excepción manifestando la falta de competencia y que; en virtud de que se trató de una orden del superior quien no avizó inconveniente para conocer de la acción, no le era dable al remitente invocar falta de competencia. Por consiguiente, se abstuvo de conocer de la demanda y propuso el conflicto negativo de competencia.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se trata de delimitar el competente para conocer de la controversia planteada por el actor contra la Caja Nacional de Previsión Social frente a la negativa de reconocer la pensión gracia a su favor.

Suscitado el conflicto de competencia para aprehender el asunto entre los juzgados Catorce Administrativo de Tunja y Cuarto Administrativo de Ibagué; afirma el primero de ellos que la competencia radica en el circuito judicial del Tolima, toda vez que fue en este lugar donde el actor prestó por última vez sus servicios.

En contraste, aduce el Juez Cuarto Administrativo de Ibagué que la competencia radica en el circuito de Tunja, toda vez que la nulidad originada en la

falta de competencia por razón del territorio fue saneada, en primer lugar, porque la demanda fue admitida y se surtió el trámite del proceso hasta la etapa probatoria, sin que se hubiere hecho alusión a tal situación; así mismo, porque la parte demandada no recurrió el auto admisorio ni propuso excepción alguna en ese sentido.

Pues bien, debe indicar la Sala que le asiste la razón a éste último por las razones que se verán a continuación:

De acuerdo con el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, la competencia, prima facie, correspondería al circuito judicial del Departamento del Tolima, por ser el último lugar donde prestó el actor los servicios.

Empero, según el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, numeral 2°, la falta de competencia del juez para conocer del asunto constituye una causa de nulidad que, de conformidad con el artículo 144 numeral 5° ídem, puede ser saneada:

*“La nulidad se considerará saneada, en los siguientes casos:*

*(...)*

*5°. Cuando la falta de competencia distinta de la funcional no se haya alegado como excepción previa. Saneada esta nulidad, el juez seguirá conociendo del proceso.*

*(...)” [Resalta la Sala]*

Indica entonces la norma que tratándose de falta de competencia, diferente a la funcional, el vicio es subsanable sino se alega como **excepción previa** y deberá continuar conociendo el juez ante el cual se inició el proceso.

Esta norma tiene plena aplicación en el proceso contencioso administrativo, no obstante éste no contemple de manera expresa la figura procesal de las excepciones previas; así lo ha planteado esta Corporación al indicar que la norma procesal civil no puede interpretarse de forma tal que sea desconocida la primacía de lo sustancial sobre lo formal y el principio de celeridad, como se verá. Sin duda alguna entonces, debe entenderse que la posibilidad de plantear el vicio en la incompetencia por el factor territorial es pertinente únicamente durante el término de traslado de la demanda.

Sentado lo anterior, 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>:

“ (...)

**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*

---

<sup>1</sup> , Sentencia de 18 de febrero de 2003, radicado No. 11001 03 15 000 2002 1196 01 (C-059), Actor: Fanny García M., Consejero Ponente: Dr. Alier E. Hernández E.

*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**

---

<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.

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 los (sic) sustancial sobre lo meramente formal. (...)” [Resaltado de la Sala]

Por lo expuesto y en aras de garantizar los principios de celeridad y economía procesal, se remitirá el expediente al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, para que continúe con el trámite pertinente.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Consejo de Estado,

### **RESUELVE**

1º Declárase que el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja es el competente para conocer del proceso promovido por OCTAVIO BUITRAGO GRAJALES contra la Caja Nacional de Previsión Social. En consecuencia, remítasele el expediente.

2º Comuníquese esta decisión al Juez Cuarto Administrativo de Ibagué.

### **COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión celebrada en la fecha.

**LIGIA LOPEZ DIAZ**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RUTH STELLA CORREA PALACIOS**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**ALIER EDUARDO HERNANDEZ E.**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE**

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.**

**JAIME MORENO GARCIA**

**ANA MARGARITA OLAYA FORERO**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARIA INES ORTIZ BARBOSA**

**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**

**JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**HECTOR J. ROMERO DIAZ**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

**MARTHA SOFIA SANZ TOBON**