

CONFLICTO DE COMPETENCIA - Conflicto de competencia entre los Tribunales administrativos de Cundinamarca y Valle del Cauca / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Para dirimir conflicto negativo de competencias entre Tribunales / COMPETENCIA POR FACTOR TERRITORIAL - Puede el actor elegir el lugar a donde demandar / COMPETENCIA POR FACTOR TERRITORIAL - Presupuestos

La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial del poder público, tiene autonomía presupuestal y administrativa, y su direccionamiento se encuentra a cargo, primeramente, del fiscal general de la Nación, quien ejerce dicha función desde la ciudad de Bogotá, D.C.(...) comoquiera que en el sub examine las demandantes detentaban la prerrogativa de accionar, bien en el lugar de ocurrencia de los hechos, omisiones u operaciones administrativas, que correspondería al lugar en que se finiquitó la investigación penal adelantada en contra de Vicente Muñoz Morante, es decir, en la ciudad de Cali, Valle del Cauca (supra párr. 1.1.4.); o donde funciona el nivel central de la demandada Fiscalía General de la Nación, esto es, en Bogotá D.C., entonces es claro que al elegir esta última opción, no se puede soslayar el legal ejercicio de la potestad concebida por el legislador a favor de la parte actora.(...) Esta Corporación, en asuntos fácticamente análogos al ahora revisado, ha resuelto conflictos de competencia a favor de la autoridad judicial que eligió el demandante.(...) como la parte actora, en ejercicio de la facultad de escoger uno u otro supuesto, optó por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, como la autoridad judicial que tramitaría la demanda promovida, entonces se definirá a su cargo la competencia cuestionada **NOTA DE RELATORIA:** Sobre conflicto de competencia, consultar auto del 19 de febrero de 2015, Exp. 49242, C.P. Hernán Andrade Rincón.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 250 / LEY 270 DE 1996 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 156 – NUMERAL 6 / DECRETO 016 DE 2014 – ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá, D. C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 76001-23-33-000-2013-00875-01(49122)

Actor: VICENTE MUÑOZ MORANTE Y OTROS

Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a resolver el conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, y el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

1. El 23 de abril de 2013, las señoras Yazmín Isabel Vásquez Ramírez y Mirley Muñoz Mendoza, mediante apoderada judicial, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación-Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se le declarara extracontractual y patrimonialmente responsable por la “*arbitraria e injusta privación de la libertad*” padecida por su cónyuge y hermano Vicente Muñoz Morante (f. 5-20, c. 1).

1.1. De conformidad con lo enunciado en el libelo introductorio y de los documentos allegados como anexos, la parte actora fundamentó el medio de control interpuesto, entre otros, en los siguientes supuestos fácticos:

1.1.1. El soldado profesional Vicente Muñoz Morante, a través de decisión proferida el 23 de septiembre de 2008 por la Fiscalía 63 Especializada Delegada de la Unidad de Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Barranquilla -integrante de la comisión especial de impulso e investigación instituida en Puerto Asís, Putumayo-, fue vinculado mediante indagatoria, junto a otras personas, a la investigación penal adelantada por el homicidio y secuestro de los señores Jeison Alexánder Villareal y Jairo Israel Burgos.

1.1.2. El 9 de octubre de 2008, dicho ente instructor, por la presunta comisión de los delitos de homicidio y secuestro simple, profirió en contra de Vicente Muñoz Morante medida de aseguramiento consistente en detención preventiva sin beneficio de excarcelación, la cual se hizo efectiva de forma inmediata, comoquiera que el procesado ya se encontraba encarcelado a la espera de que le fuera resulta su situación jurídica.

1.1.3. La referida medida de aseguramiento fue revocada por medio de resolución fechada el 23 de enero de 2009. Por este motivo, Vicente Muñoz Morante, a través de la boleta n.º 003 del 27 de enero de 2009, recobró su libertad.

1.1.4. La Fiscalía Especializada Setenta de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y D.I.H. de Santiago de Cali, mediante resolución interlocutoria n.º 024, precluyó la investigación hasta ese momento adelantada a favor, entre otros, de Vicente Muñoz Morante.

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, por auto del 9 de mayo de 2013, declaró su falta de competencia por el factor territorial para conocer del caso y remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (f. 24-26, c. 1).

2.1. Como fundamento de lo decidido, se indicó, en primer lugar, que la presunta privación injusta de la libertad a la que se vio sometido el señor Vicente Muñoz Morante se surtió en dos etapas, la primera, por comisión, en Puerto Asís, Putumayo, en cabeza del fiscal 63 especializado de la Unidad Nacional de DD.HH. y D.I.H. de Barranquilla; y la segunda, ante la Fiscalía Especializada Setenta de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y D.I.H. de Santiago de Cali.

2.2. A partir de ello se consideró que como la última etapa estuvo a cargo de una autoridad judicial con sede en la ciudad de Cali, entonces que al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca le correspondía, por el factor territorial, conocer del asunto de la referencia.

2.3. El aludido Tribunal precisó que a partir de la interpretación que en anterior oportunidad efectuó de la regla del artículo 156, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011, tenía establecido, por una parte, que la determinación de la competencia por el factor territorial en procesos iniciados en ejercicio del medio de control de reparación directa se realizaba conforme al lugar de ocurrencia de los hechos, y que en cabeza del demandante se encontraba la posibilidad de elegir si el libelo introductorio era instaurado en el domicilio o en la sede principal de la entidad demandada; pero que cuando se le endilgaba responsabilidad a una autoridad judicial por el ejercicio de su función jurisdiccional, dicha potestad de la parte actora no podía ejercerse, puesto que la tarea de administrar justicia se

desarrollaba de forma desconcentrada en todo el territorio nacional y, por tanto, no podía determinarse un domicilio o sede específica.

3. Remitido el expediente, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, según proveído del 30 de agosto de 2013, declaró su falta de competencia por el factor territorial para conocer del presente proceso y lo envió a esta Corporación con el fin de que, en los términos del artículo 158 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fuera dirimido el conflicto negativo de competencias suscitado (f. 30-33, c. ppl.).

3.1. Para adoptar dicha decisión, el Tribunal adujo que si bien la autoridad judicial que profirió la decisión que precluyó la investigación penal a favor del señor Vicente Muñoz Morante era una domiciliada en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, el accionante, en ejercicio de la potestad legal contenida en el artículo 156, numeral 6, del C.P.A.C.A., eligió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por ser el correspondiente al lugar de la sede principal de la entidad demandada -Fiscalía General de la Nación-, como el operador jurídico que tramitaría el medio de control de reparación directa que interpuso.

4. Una vez se encontraba el plenario en esta Corporación, la apoderada de los demandantes allegó un memorial en el que solicitó que para resolver el conflicto de competencias presentado, se atendiera un pronunciamiento del Consejo de Estado en el que se consideró que le asistía plena facultad a la parte actora, en ejercicio del medio de control de reparación directa, para elegir donde demandar, bien en el lugar de ocurrencia de los hechos, omisiones u operaciones administrativas, o donde la entidad accionada se encontraba domiciliada o tenía su sede principal¹ (f. 40, c. ppl.).

5. El 10 de junio de 2015, el despacho, en los términos del artículo 158 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, parágrafo 3, corrió traslado a las partes para presentar alegatos. Durante el término concedido, según constancia secretarial, no fue emitido pronunciamiento alguno (f. 45, 46, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

¹ Para el efecto, aportó copia simple del auto proferido el 12 de febrero de 2015 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, expediente n.º 201300639 (48455), M.P. Hernán Andrade Rincón (f. 41-44, c. ppl.).

I. Competencia

6. Este despacho es competente para resolver el presente conflicto de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996², modificado a su vez por el artículo 12 de la Ley 1285 de 2009, pues se trata (i) de un conflicto de competencias trabado entre Tribunales Administrativos (Cundinamarca y Valle del Cauca) y (ii) el presente proceso corresponde a un medio de control de reparación directa, asunto cuyo conocimiento está adscrito a la Sección Tercera de esta Corporación³. De igual forma, comoquiera que el conflicto se entabló con posterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011, esta decisión, en virtud de los artículos 125 y 243 *ibídem*, debe ser adoptada por el despacho y no por la Sala.

II. Problema jurídico

7. Corresponde al despacho determinar si en el presente asunto el tribunal competente, de conformidad con el factor territorial, es el de Cundinamarca o el del Valle del Cauca. Lo anterior, según la interpretación que para este tipo de procesos debe dársele a la cláusula de competencia establecida en el artículo 156, numeral 6, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

III. Análisis del despacho

8. Los distintos despachos judiciales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo tienen distribuido el conocimiento de los procesos que en ella se tramitan, de conformidad con lo establecido en el título IV -denominado “*Distribución de las Competencias*”- de la parte segunda del Código de

² “DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

(...)

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”.

³ Según el Acuerdo n.º 055 de 2003 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cabe advertir que las disposiciones contenidas en dicho título son de orden público y, en consecuencia, de inmediato y obligatorio cumplimiento para las partes y para el juez.

9. En lo que respecta a la competencia por razón del territorio, esto es, aquella referente a la distribución del conocimiento de procesos entre jueces de la misma categoría, pero de diferente ubicación, el artículo 156 señala que en aquellos asuntos de reparación directa “(...) *se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante*”.

10. Así las cosas, para establecer quién es el juez competente, debe verificarse el lugar donde acaecieron las circunstancias por las que se reclama la indemnización de perjuicios, o donde la entidad demandada tenga su domicilio o sede principal y, en cualquier caso, la determinación de uno u otro supuesto se encuentra supeditada, cuando haya lugar, a la potestad de elección de la parte demandante.

11. En efecto, pese a que el precitado artículo 156, numeral 6, del C.P.A.C.A. consagra a favor del demandante la facultad de elegir el lugar de presentación de la demanda, esta potestad debe ejercerse dentro de los estrictos términos establecidos por la misma norma, esto es, como una opción entre las dos posibles: la del lugar en el cual se produce la fuente del daño cuya indemnización se reclama, o la del domicilio o sede principal del demandado⁴.

12. Ciertamente la entidad demandada Fiscalía General de la Nación, de conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política⁵, cumple la tarea de administrar justicia en todo el territorio nacional. Sin embargo, esto no es óbice

⁴ En el mismo sentido, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, auto del 15 de diciembre de 2014, expediente n.º 201300445 01 (47910), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵ “*La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.*

(...)

El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional (...)” (se subraya).

para considerar, como lo hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” (*supra* párr. 2.3.), que no detenta, por la función que ejerce, una sede principal desde la cual sea direccionada.

13. De conformidad con el artículo 249 de la C.P.⁶, 28 de la Ley 270 de 1996⁷ -Estatutaria de la Administración de Justicia-, y 3 del Decreto 016 de 2014⁸ -“*por el cual se modifica y define la estructura orgánica (...)*”-, la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial del poder público, tiene autonomía presupuestal y administrativa, y su direccionamiento se encuentra a cargo, primeramente, del fiscal general de la Nación, quien ejerce dicha función desde la ciudad de Bogotá, D.C.

14. Bajo la lógica planteada, comoquiera que en el *sub examine* las demandantes detentaban la prerrogativa de accionar, bien en el lugar de ocurrencia de los hechos, omisiones u operaciones administrativas, que correspondería al lugar en que se finiquitó la investigación penal adelantada en contra de Vicente Muñoz Morante, es decir, en la ciudad de Cali, Valle del Cauca (*supra* párr. 1.1.4.); o donde funciona el nivel central de la demandada Fiscalía General de la Nación, esto es, en Bogotá D.C., entonces es claro que al elegir esta última opción, no se puede soslayar el legal ejercicio de la potestad concebida por el legislador a favor de la parte actora.

15. Esta Corporación, en asuntos fácticamente análogos al ahora revisado, ha resuelto conflictos de competencia a favor de la autoridad judicial que eligió el demandante, así:

Para tal efecto, se advierte que se trata de una demanda en la que se ejerce el medio de control de reparación directa, incoada en contra de la Nación – Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación con ocasión de los daños que le fueron irrogados al señor Edgar Alexis Castellanos Gallo con ocasión de la privación injusta de la libertad de la cual fue objeto.

(...)

A la luz de la norma citada, es claro que respecto del medio de control de reparación directa el legislador le otorgó al demandante la prerrogativa de elegir donde demandar, bien sea en el lugar en donde ocurrieron los

⁶ “(…)”

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal”.

⁷ “*La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control fiscal ejercido por el Contralor General de la Nación*”.

⁸ “*La dirección de la Fiscalía General de la Nación estará a cargo del Fiscal General de la Nación, quien la ejercerá con el apoyo del Vicefiscal General de la Nación y los demás servidores del nivel directivo*”.

hechos, omisiones u operaciones administrativas o aquel en donde se encuentra ubicado el domicilio o sede principal de la entidad demandada.

En el presente asunto la parte actora optó por presentar la demanda en la sede principal de la demandada, decisión que en el presente caso determina la competencia territorial, por lo que el competente es el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral de Bogotá⁹.

16. En otra oportunidad, se consideró:

En el presente asunto, como ya se mencionó, la parte actora demandó ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con el fin de que se reparen los daños ocasionados en hechos que tuvieron lugar en el departamento del Meta, es decir, en virtud de la facultad que le otorga la ley, la parte demandante eligió demandar en el lugar de la sede principal de la demandada.

Ahora bien, si bien es cierto que la demandada cumple sus funciones en todo el territorio nacional, comoquiera que tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, de la integridad territorial y del orden constitucional^{4[10]}, ello no significa, como lo adujo el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral de Bogotá, que por esta razón no tenga una sede principal desde la cual sea dirigida.

En el caso de las Fuerzas Militares constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, se advierte que éstas hacen parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa^{5[11]}, organismo encargado de su dirección.

Así las cosas, comoquiera que la sede principal del Ministerio de Defensa se encuentra en la ciudad de Bogotá y que la parte demandante presentó su demanda ante el Juez Administrativo del Circuito de esta ciudad, tal como lo permite la ley, será éste el que deba conocer el presente asunto en primera instancia, pues la norma que rige la materia (el numeral 6 atrás transcrito del artículo 156 del C.P.A.C.A.) es clara al establecer que, en acciones de reparación directa, la competencia se determina “a elección del demandante”, bien por el sitio donde ocurrieron los hechos o bien por la sede o domicilio principal del demandado.

Conforme a lo anterior y en virtud de la facultad que el legislador concedió a la parte demandante, se declarará competente al Juez Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá¹².

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, auto del 19 de febrero de 2015, expediente n.º 201300264 01 (49242), C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁰⁴ [□] Artículo 217 de la Constitución Nacional.

¹¹⁵ [□] Al respecto, ver el artículo 6 del Decreto 1512 de 2000, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, auto del 1 de octubre de 2014, expediente n.º 201300429 01 (49308), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

17. Así las cosas, como la parte actora, en ejercicio de la facultad de escoger uno u otro supuesto, optó por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", como la autoridad judicial que tramitaría la demanda promovida, entonces se definirá a su cargo la competencia cuestionada.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" es el competente para conocer de la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de reparación directa, a través de apoderada judicial, por Yazmín Isabel Vásquez Ramírez y Mirley Muñoz Mendoza. En consecuencia, **REMITIR** el expediente a ese Tribunal para que avoque conocimiento del asunto.

SEGUNDO: COMUNICAR esta providencia al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado