



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicado: 18001333100120130064201 (49347)
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Asunto: Conflicto de competencia

Procede el despacho a dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Treinta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Florencia – Caquetá, dentro del trámite de la demanda de reparación directa presentada por la señora María Ruby Calvo Marín y otros en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

I. ANTECEDENTES

1.- Entre los días 20 y 23 de diciembre de 2011, los señores Pedro Antonio Cabrera, Yeison Carvajal Calvo, Walter Cabrera Vergara, María Olga Marín de Calvo, Juan de Jesús Calvo Ramírez y María Ruby Calvo Marín, esta última obrando en nombre propio y en representación de su hijo menor José Luis Carvajal Calvo, otorgaron poder especial, amplio y suficiente a los abogados Horacio Perdomo Parada, como principal, y Juana María Triviño Camacho, como sustituta, para que presentaran en su nombre, ante el Juez Administrativo del Circuito de Florencia – Caquetá, demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable y se le

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

condenara por los perjuicios causados con ocasión de las graves heridas y pérdida de capacidad laboral padecidas por el soldado bachiller Yeison Carvajal Calvo, quien resultó lesionado en hechos ocurridos el 18 de octubre de 2011 en la base militar Belén de los Andaquies en el departamento de Caquetá (fls. 1 a 2, c. ppl. 1.).

2.- Dando cumplimiento al poder especial mencionado en el numeral anterior, el 7 de septiembre de 2012, el abogado Horacio Perdomo Parada presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, correspondiéndole su conocimiento por reparto al Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá (fls. 3 a 13 y 16, c. ppl. 1.). Para efectos de justificar la competencia territorial, el referido abogado manifestó en el escrito de la demanda que con ocasión de la competencia a prevención establecida en el numeral 6º del artículo 156¹ de la Ley 1437 de 2011, la demanda de reparación directa podía ser presentada: i) en el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones, o ii) en el lugar en el que tuviera su domicilio o sede principal la entidad demandada, a elección del demandante; y como la demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional tiene su sede principal en Bogotá, escogían presentar la demanda ante los juzgados administrativos de esa ciudad (fl. 12, c. ppl. 1.).

¹ “Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

6. En los 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.”

(...)

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

3.- A través de auto del 10 de octubre de 2012, el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda por encontrar que el poder especial otorgado no se encontraba dirigido a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, sino al Juez Administrativo del Circuito de Florencia. No obstante, en la misma providencia dicho juzgado le solicitó al apoderado de los demandantes que subsanara ese defecto aportando dentro del término máximo de 10 días, un nuevo poder dirigido a los Juzgados Administrativos de Bogotá, so pena de rechazar la demanda conforme a lo dispuesto en el artículo 170 del C.P.A.C.A. (fls. 18 a 19, c. ppl. 1.).

4.- Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de los demandantes presentó oportunamente recurso de reposición en el que expresó, en resumen, que se debía dar trámite a la demanda sin necesidad de aportar un nuevo poder porque el adjuntado se encontraba presentado en debida forma y estaba dirigido a uno de los juzgados competentes por el factor territorial –Juzgado Administrativo del Circuito de Florencia-. Además, explicó que para la fecha en que los demandantes otorgaron el poder especial –diciembre de 2011-, aún no se encontraba vigente el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A. –la Ley 1437 de 2011 entró en vigencia el 2 de julio de 2012- y que por ese motivo no se había dirigido a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá. Por último, señaló que la demanda se presentó en la ciudad de Bogotá con fundamento en la competencia a prevención introducida por la Ley 1437 de 2011 –numeral 6º del artículo 156-, según la cual las demandas de reparación directa pueden ser presentadas en el lugar en que tuvieron ocurrencia los hechos o en donde tenga su domicilio o sede principal la entidad demandada, a libre elección de los demandantes, lo que supone que el poder dirigido a cualquiera de los juzgados competentes por factor territorial es suficiente para que se tenga que dar trámite a la demanda (fls. 20 a 21, c. ppl. 1.).

5.- Mediante auto del 3 de abril de 2013, el Juzgado 33 Administrativo del

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

Circuito de Bogotá resolvió confirmar el auto inadmisorio de la demanda. En síntesis, argumentó que si bien el poder había sido conferido durante la vigencia del Decreto 01 de 1984, no se podía pasar por alto que la demanda fue radicada cuando ya se encontraba vigente la Ley 1437 de 2011 –7 de septiembre de 2012-, compendio normativo que abrió la posibilidad de que se presentaran las demandas de reparación directa ante el juez del lugar donde ocurrieron los hechos o ante el juez de la sede principal de la entidad demandada. De igual forma, señaló que como la competencia era a prevención y el poder obrante en el expediente se encontraba dirigido al Juez Administrativo de Florencia, en principio, se tenía que entender que el deseo de los demandantes era que se tramitara la demanda ante el juez del lugar de ocurrencia de los hechos, y que bajo ese entendido, de no subsanarse la falencia indicada en el auto inadmisorio, se dispondría la remisión del expediente por competencia a ese juzgado, más no el rechazo de la demanda. En esta providencia se le concedió a la parte demandante el término de 5 días para que allegara poder dirigido al Juez Administrativo del Circuito de Bogotá (fls. 23 a 24, c. ppl. 1.).

6.- Debido a que el apoderado de los demandantes no aportó un nuevo poder especial dirigido al Juez Administrativo del Circuito de Bogotá, por auto del 3 de julio de 2013, el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó la remisión del expediente por competencia a los Juzgados Administrativos del Circuito de Florencia, pues consideró que al haber guardado silencio la parte demandante frente al requerimiento realizado, tenía que concluirse que el deseo de los demandantes era que la demanda fuera conocida por el juez administrativo del lugar de ocurrencia de los hechos, intención que se encontraba contenida en el poder especial allegado junto con la demanda de reparación directa (fl. 26, c. ppl. 1.).

7.- Una vez remitido el expediente al circuito judicial de Florencia – Caquetá, su conocimiento le correspondió por reparto al Juzgado Segundo

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

Administrativo del Circuito de Florencia – Caquetá (fl. 27, c. ppl. 1.), el cual a través de providencia del 10 de octubre de 2013 declaró su falta de competencia para conocer del asunto de la referencia, y ordenó la remisión del expediente a esta Corporación para que se dirimiera el conflicto negativo de competencia suscitado -artículo 158 del C.P.A.C.A.-. En síntesis, los argumentos por los cuales el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia declaró su falta de competencia fueron los siguientes (fls. 29 a 31, c. ppl. 2.):

7.1.- Expresó que como en el presente caso la demanda se encontraba sujeta a las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011, la competencia en razón al factor territorial debe ser verificada con observancia al numeral 6º del artículo 156 de dicho compendio normativo, norma que prescribe que en los asuntos de reparación directa la competencia territorial se determinará por el lugar de ocurrencia de los hechos o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada, a elección del demandante.

7.2.- Luego de hacer la anterior precisión, señaló que aunque el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá fundamentó su decisión en que el poder especial allegado se encontraba dirigido a un despacho judicial diferente –Juzgado Administrativo del Circuito de Florencia-, ese no era un argumento válido para que se desconociera la voluntad de los demandantes de elegir presentar la demanda de reparación directa en el lugar de la sede principal de la entidad pública demandada.

7.3.- Aunado a lo anterior, indicó que la voluntad o interés de los demandantes de escoger la sede principal de la entidad demandada para presentar la demanda de reparación directa se materializó o exteriorizó, básicamente, en dos actuaciones realizadas por su apoderado judicial, a saber: i) cuando expresó en el escrito de la demanda que los demandantes

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

escogían presentar la demanda en la ciudad de Bogotá, por ser el lugar en donde se encontraba la sede principal de la demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y ii) cuando presentó el recurso de reposición contra el auto inadmisorio proferido por el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá, en el que reiteró la intención de los demandantes de radicar la demanda en el lugar donde se encontraba la sede principal de la entidad pública demandada.

7.4.- Por último, concluyó que al ser clara la voluntad de los demandantes, la demanda de reparación directa debía ser conocida y tramitada por el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá, so pena de desconocer o poner en riesgo la potestad de elegir contenida en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A.

II. COMPETENCIA

Comoquiera que en el presente caso el conflicto negativo de competencia se presenta entre dos juzgados pertenecientes a diferentes distritos judiciales, es esta Corporación la encargada de resolverlo conforme lo establecido en el artículo 158² del C.P.A.C.A.

² “Artículo 158. Conflictos de Competencia. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento: // Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto. // Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente. Contra este auto no procede ningún recurso. // Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo. // La falta de

Así mismo, es el magistrado ponente el encargado de decidir el conflicto de competencia por cuanto el artículo 125 del C.P.A.C.A. establece que únicamente será competencia de la Sala las decisiones de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 *ibídem*, dentro de las cuales no se encuentran las relativas a los conflictos de competencia.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

Corresponde al despacho resolver si en el presente caso la competencia en razón al factor territorial le corresponde al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia o, si por el contrario, es el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de Bogotá el encargado de tramitar la demanda de reparación directa, bajo la regla de competencia a prevención establecida en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A.

Con el propósito de resolver el anterior interrogante, el despacho también considera necesario determinar si en el presente caso las manifestaciones efectuadas por el apoderado de los demandantes eran suficientes para determinar la competencia por factor territorial o, si por el contrario, era necesario o indispensable que los demandantes eligieran el lugar de presentación de la demanda a través de un nuevo poder especial en el que quedará fijada su intención de manera expresa.

IV. CONSIDERACIONES

El despacho considera que en el caso bajo estudio la demanda de reparación directa debe ser conocida y tramitada por el Juzgado Segundo

competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.”

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

Administrativo del Circuito de Florencia, por los motivos que se exponen a continuación:

1.- Como cuestión preliminar, resulta necesario poner de presente que como la demanda fue presentada con posterioridad al 2 de julio de 2012³, le resultan aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previsto en la Ley 1437 de 2011 y, por ese motivo, el estudio de la competencia se efectuará con base en las normas que sobre el tema existen en dicha codificación.

2.- Así las cosas, se encuentra que en lo que respecta al medio de control de reparación directa la competencia en razón al factor territorial se reguló en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A. de la siguiente manera:

Artículo 156.- Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observaran las siguientes reglas:

(...)

6. En los 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. Subrayado fuera de texto

3.- Como se puede evidenciar, en lo que respecta a las demandas de reparación directa, la precitada norma estableció una regla de competencia a prevención en razón al factor territorial al disponer que los demandantes podrían escoger, básicamente, entre dos lugares para presentar la demanda, a saber: i) en el lugar donde en donde se produjeron los hechos,

³ "Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

las omisiones o las operaciones administrativas, según cada caso particular o ii) en el lugar en el que tenga su domicilio o sede principal la entidad demandada.

4.- Aunque es claro que el legislador abrió la posibilidad de que las demandas de reparación directa fueran presentadas en un lugar distinto al de la ocurrencia de los hechos, omisiones u operaciones administrativas, no se puede pasar por alto que esa facultad fue otorgada única y exclusivamente a los demandantes, por lo que se hace necesario establecer si en el *sub judice* el apoderado de los mismos se encontraba facultado para ejercer el derecho de elección previsto en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A., sin necesidad de una autorización expresa en ese sentido por parte de los demandantes.

5.- Debido a que en este caso el poder especial otorgado por los demandantes fue conferido durante la vigencia del Código de Procedimiento Civil⁴ –Decretos 1400 y 2019 de 1970-, para efectos de verificar sus alcances, facultades y limitaciones será necesario acudir a las normas que sobre poderes existen en dicha codificación. En este sentido, se tiene que el artículo 70 del C.P.C. reguló las facultades de los apoderados judiciales en los siguientes términos:

Artículo 70.- Modificado Decreto 2282 de 1989. Facultades del apoderado. El poder para litigar se entiende conferido para los siguientes efectos:

Solicitar medidas cautelares y demás actos preparatorios del proceso, adelantar todo el trámite de éste, realizar las actuaciones posteriores que sean consecuencia de la sentencia y se cumplan en el mismo expediente, y cobrar ejecutivamente en proceso separado las condenas impuestas en aquélla.

El apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime convenientes para beneficio del poderdante, siempre que se relacionen con

⁴ El poder especial fue conferido por los demandantes entre los días 20 a 23 de diciembre de 2011 (fls. 1 a 2, c. ppl. 1.)

las que en el poder se determinan.

El poder para actuar en un proceso habilita al apoderado para recibir la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo y representar al poderdante en todo lo relacionado con la reconvencción y la intervención de terceros.

El apoderado no podrá realizar actos que impliquen disposición del derecho en litigio, ni reservados exclusivamente por la ley a la parte misma; tampoco recibir, salvo que el demandante lo haya autorizado de manera expresa.
Subrayado fuera de texto.

6.- Según el contenido de la norma transcrita, se tiene que aunque el otorgamiento de un poder especial implica la transferencia de ciertas facultades generales a quien va a ejercer la representación, dicha norma también establece algunas limitaciones a esa labor al señalar que no se encuentran comprendidas dentro del poder las siguientes actuaciones o facultades: i) las de disposición del derecho en litigio, ii) **las actuaciones reservadas exclusivamente por la ley a la parte misma** y iii) la de recibir, salvo que el demandante haya autorizado de manera expresa en el poder.

7.- Por lo anterior, es posible concluir que dentro de las facultades otorgadas por los demandantes en el poder especial obrante en el expediente (fls. 1 a 2, c. ppl. 1.), no se puede considerar incluido el derecho a elegir contenido en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A., ya que al haber reservado el legislador esa potestad de manera exclusiva a la parte demandante, se restringió su transferencia implícita al apoderado judicial con el simple otorgamiento del poder, interpretación que encuentra su sustento legal en una de las limitaciones previstas en el artículo 70 del C.P.C., específicamente, en la que establece que el apoderado no podrá realizar las actuaciones reservadas exclusivamente por la ley a la parte misma.

8.- Ahora, al no ser susceptible de transferencia implícita la facultad de elegir el lugar de presentación de la demanda, conviene precisarse que el momento con el que cuentan los demandantes para ejercer su derecho de

opción contenido en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A., es precisamente cuando le confieren poder especial a quien va a ser su representante judicial, pues es en dicho documento en donde tienen que expresar con total claridad cuál es la autoridad judicial que eligen y ante la cual debe ser formulada la demanda de reparación directa, es decir, es donde exteriorizan su querer e intención y limitan la actuación de su apoderado judicial. No obstante, es necesario aclarar que el poder no podrá estar dirigido a dos o más autoridades judiciales porque esto supondría que no existió una elección como tal por parte de los demandantes, sino un traslado de la potestad de elegir al apoderado judicial, transferencia que no se encuentra permitida en los términos del artículo 70 del C.P.C.

9.- Además, la interpretación adoptada en esta providencia de ninguna manera desconoce o limita el derecho de opción conferido a los demandantes en el numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A., por el contrario, lo que pretende es asegurar que efectivamente sea quien pretenda demandar el que elija de acuerdo con sus intereses, circunstancias personales, facilidad de acceso al expediente, entre otros aspectos, el lugar que más le convenga para el trámite del proceso de reparación directa, no que quede al arbitrio del apoderado judicial la escogencia del lugar de presentación de la demanda conforme sus intereses o beneficios personales.

10.- En este orden de ideas, comoquiera que en el presente asunto la normatividad aplicable no permitía la transferencia implícita de la facultad de elegir conferida a los demandantes en el artículo 156 del C.P.A.C.A., encuentra el despacho que si bien los demandantes tenían el derecho a escoger el lugar de presentación de la demanda de reparación directa, este no podía ser ejercido por su representante judicial bajo el pretexto de que le había sido conferido un poder especial dirigido a uno de los funcionarios judiciales que podría ser competente de conocer la demanda, pues, tal

como se explicó, esa facultad se encuentra reservada de manera exclusiva a los demandantes. Por tal razón, debido a que el poder otorgado por los demandantes se encuentra dirigido al Juzgado Administrativo del Circuito de Florencia (fls. 1 a 2, c. ppl. 1.), y que a pesar de los múltiples requerimientos efectuados no se allegó un nuevo poder en el que los demandantes expresaran que deseaban demandar en la ciudad de Bogotá, fuerza concluir que en el presente caso el competente para conocer la demanda de reparación directa de la referencia es el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia – Caquetá, por haber quedado plasmado en el poder adjuntado la intención de los demandantes de que se presentara la demanda ante el juez competente en el lugar donde ocurrieron los hechos.

11.- Por otra parte, como cuestión accesoria tendiente a evitar un uso inadecuado de la competencia a prevención establecida por el legislados a favor de los demandantes -numeral 6º del artículo 156 del C.P.A.C.A.-, y con el ánimo de destacar el carácter desconcentrado de la administración de justicia en todo el territorio nacional, estima el despacho oportuno exhortar a los señores abogados que actúan en nombre de los usuarios de la administración de justicia ante esta jurisdicción, para que en cumplimiento a sus deberes legales⁵ informen a sus poderdantes sobre la facultad de decisión que les otorgó el legislador respecto del lugar de presentación de las demandadas de reparación directa, indicándoles las ventajas y desventajas que tendrían según el lugar escogido, haciendo énfasis en que es a ellos a quien les corresponde decidir el lugar en el que desean que les sea tramitada la demanda según sus intereses personales, la facilidad en el recaudo de las pruebas, el acceso al expediente, la labor de intermediación encargada al juez, entre otros aspectos.

⁵ De conformidad con el literal a del artículo 34 de la Ley 1123 de 2007 –Código Disciplinario del Abogado-, es deber de los abogados informar a sus clientes su franca y completa opinión acerca del asunto consultado o encomendado.

Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

12.- De igual forma, es preciso advertir que un uso desproporcionado de la competencia a prevención en materia de reparación directa, eventualmente acarrearía la concentración o acumulación desmedida de procesos de reparación directa en el circuito judicial de Bogotá, por ser el lugar en el que, en principio, tienen sede o domicilio las principales entidades del Estado colombiano, situación que contribuiría a que se recargara este distrito y se incumpliera el principio de desconcentración de la justicia.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto negativo de competencia generado entre los Juzgados 33 Administrativo del Circuito de Bogotá y Segundo Administrativo del Circuito de Florencia - Caquetá, en el sentido de declarar competente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- REMITIR el expediente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia - Caquetá para que asuma el conocimiento del proceso de la referencia y continúe con su trámite.

TERCERO.- COMUNÍQUESE a los Juzgados 33 Administrativo del Circuito de Bogotá y Segundo Administrativo del Circuito de Florencia - Caquetá la decisión de la presente providencia.

CUARTO.- Contra esta decisión no proceden recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 158 del C.P.A.C.A.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Expediente: 49347
Demandantes: María Ruby Calvo Marín y otros
Conflicto de competencias

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Sánchez