



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, cuatro (4) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2019-00328-00
Accionante: Inversiones Transportes González S.C.A.
Demandado: Superintendencia de Puertos y Transporte

Asunto: Se propone conflicto negativo de competencia.

Revisado el plenario, advierte el despacho sobre la falta de competencia para asumir el conocimiento de la presente demanda, razón por la cual, se propondrá el conflicto negativo de competencia entre esta Unidad Judicial y los Juzgados Primero Administrativo del Circuito de Cartagena y Tercero Administrativo Oral del Circuito de la ciudad de Bogotá.

1. ANTECEDENTES.

INVERSIONES TRANSPORTES GONZALES S.C.A., a través de apoderada judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**, a fin de que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones:

- Resolución N° 73623 del 15 de diciembre de 2016, por medio de la cual, se falla la investigación administrativa iniciada mediante resolución N° 44493 del 2 de septiembre de 2016 en contra de la parte actora.
- Resolución N° 23593 del 7 de junio de 2017, por medio de la cual, se resuelve un recurso de reposición, confirmando la anterior decisión.
- Resolución N° 168 del 4 de enero de 2018, por medio de la cual se resolvió recurso de apelación.

Según acta individual de reparto del 11 de julio de 2018¹, la demanda fue presentada, ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo Oral del circuito de Bogotá - Sección Primera.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, en auto del 5 abril de 2019², aplicando lo dispuesto en el artículo 156 numeral 8° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaró su falta de competencia para conocer del medio de control en atención al factor territorial; considerando que la competencia para conocer del presente asunto, se debe establecer de acuerdo a la regla especial dispuesta en el numeral 8° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta el lugar donde ocurrió el hecho que dio lugar a la sanción

¹ Folio 47 del expediente.

² Folio 86 del expediente.

En virtud de lo anterior, ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cartagena, correspondiendo por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, según acta individual de reparto de fecha 24 de mayo de 2019³, despacho judicial que igualmente, a través de auto de fecha de 16 de julio de 2019⁴, declaró que no le asistía competencia para conocer de la presente acción y dispuso se remitiera a los Juzgados Administrativos del Circuito de la ciudad de Sincelejo.

2. CONSIDERACIONES:

Una vez estudiado y realizado el control formal de la demanda, esta sede Judicial advierte que no se cumplen los presupuestos procesales que permitan asumir el conocimiento de la demanda remitida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por los siguientes **argumentos:**

Cuando de análisis de legalidad o control judicial de actos administrativos vía nulidad y restablecimiento del derecho, como el caso que nos ocupa, la competencia para conocer del asunto por el factor territorial, viene dada por lo establecido en el artículo 156 numerales 2° y 8° de la Ley 1437 de 2011, así:

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

(...)

2. En los de nulidad y restablecimiento del derecho se determinará **por el lugar donde se expidió el acto**, o por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

(...)

8. En los casos de imposición de sanción es, la competencia se determinará por **el lugar donde se realizó el acto** o el hecho que dio origen a la sanción. (...)" (Negrilla para resaltar)

Visto los antecedentes inicialmente señalados, y atendiendo a la reglas establecidas en el numeral 8° del artículo 156 *ibídem*, es preciso demarcar que en este no se refiere a un orden jerárquico o de importancia para determinar la competencia, ni es el último señalado en tal numeral, sino, que le da facultad al demandante, atendiendo a las reglas de competencia, para escoger el lugar en el que desea o se le facilite presentar la demanda, como es el caso presente. Una vez escogido por parte del demandante, entra en juego la denominada competencia a prevención, en la que al existir dos o más despachos judiciales competentes para conocer de un asunto en particular, el juzgado que primero conoce de dicho asunto, causa o litigio, excluye a los demás al convertirse en competente exclusivo⁵.

Por ello, si bien los hechos que dieron lugar a la sanción ocurrieron en la vía de San Pedro - Sucre, y como quiera que el domicilio principal de la entidad que

³ Folio 90 del expediente.

⁴ Folio 92 del expediente

⁵ Aclarando que esta regla no está dada para que el operador judicial determine si acepta o no el conocimiento de las demandas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos sancionatorios

expidió el acto administrativo sancionatorio demandado es el Distrito Capital de Bogotá, el demandante, escogió a prevención los juzgados administrativos de dicha ciudad para adelantar el respectivo control judicial al acto administrativo, tal como da cuenta el acto de reparto inicial, razón por la cual, al remitir la demanda, ya cuando se le había asignado su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, se le estaría vulnerando a la parte demandante el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, dado que la elección del actor, excluiría en consecuencia a este distrito judicial para conocer del respectivo asunto.

La anterior línea de pensamiento, encuentra respaldo en la decisión adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 11 de abril de 2019, en la que al decidirse un conflicto de competencias suscitado entre esta Unidad Judicial y el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, con supuestos facticos similares, dirimió que la competencia se establecía a prevención de la parte interesada y no por disposición del operador judicial, señalando en consecuencia lo siguiente:

"Observa el Despacho que los actos controvertidos imponen una sanción a la actora, por no presentar tarjeta de operación, en trasgresión del código de infracción 590 del artículo 1 de la Resolución 10800 de 2003, según Informe de Infracciones de Transporte No. 383379 del 2 de noviembre de 2013, expedido en la vía que comunica Planeta Rica con Sincelejo en el km 122.

Vistas así las cosas, en principio podría pensarse que aplicaría el criterio dispuesto en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA, como quiera el caso se enmarca en lo allí dispuesto debido a que se trata de impugnar la decisión tomada dentro de un procedimiento sancionatorio adelantado por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la sociedad actora.

No obstante, el Despacho rectifica la postura que sobre el punto ha adoptado pues, como bien lo señala el Juez Tercero Administrativo de Sincelejo, el artículo 156 ibídem no supone un orden de jerarquía o residualidad al que deba sujetarse quien se encuentre interesado en acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a poner en consideración una controversia. La norma en comento es del siguiente tenor:

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

1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.
3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.
4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

5. En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

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.

7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.

9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva". (Subrayas del Despacho en lo pertinente al caso).

Lo anterior por cuanto al interior de la Comisión Redactora de la Ley 1437 de 2011 se ventiló este preciso tópico, dejando presente que el horizonte de la regulación que se pretendía implementar era el de facilitar al administrado su acceso al órgano jurisdiccional. Resulta entonces útil acudir a los debates de la Comisión de Reforma al Código Contencioso Administrativo sobre éste aspecto en particular, veamos:

"Doctor Ostau de Lafont: Doctora Carmen Ligia ¿Por qué no buscamos otra fórmula? Porque es que mire el tema para el administrado es muy complejo y la tendencia de esta jurisdicción es que cada vez más el juez debe estar más cerca del administrado, el estado tiene un poder de acción y está bien que se puedan haber presentado dificultades en las notificaciones, pero digo que es mucho menos complicado notificar a una entidad pública que no tenga una dependencia en el lugar donde se produjeron los hechos que poner al demandado a venir del amazonas a demandar a Bogotá, eso es terrible, entonces, yo creo que la sugerencia es muy buena pero para pensar en algo que proteja al administrado, sí, que le facilite a la administración yo estoy de acuerdo, pero no que pongamos al administrado."⁶

Además, la Sección Cuarta de ésta Corporación ha adoptado la tesis allí esbozada, señalando que la lectura del artículo 156 del CPACA, específicamente del numeral 2, se conecta con la llamada competencia a prevención, es decir, aquélla según la cual el demandante, siguiendo los derroteros del criterio del citado numeral, puede seleccionar el lugar donde se expide el acto o el domicilio del demandante siempre que la entidad tenga oficina en dicho lugar, o en su caso, irse por el criterio especial que recogen los numerales subsiguientes, y de cualquier manera, el Juez no puede negarse a tramitar la pretensión correspondiente. El discernimiento efectuado es el siguiente:

"Entonces, respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la norma enunciada 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

⁶ Comisión para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Transcripción de la sesión número 76 del 13 de agosto de 2009. Página 73.

demanda, a saber: i) en el lugar donde en donde se expidió el acto o ii) en el lugar en el que tenga domicilio o sede principal el demandante.

Aunque es claro que el legislador estableció una posibilidad de que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando se trata de sanciones, fueran presentadas en un lugar distinto al de la expedición del acto o el domicilio del demandante, lo cierto es que los demandantes pueden elegir el lugar de presentación de la demanda.

El legislador, con esta regla, pretende asegurar que efectivamente, quien pretenda demandar sea 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, como una garantía de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa de las partes⁷.

Ese mismo derrotero fue aplicado un año después en proveído del 16 de noviembre de 2017, dictado en el proceso 05001-3333-024-2017-00052-01(23209), por el Consejero de Estado Julio Roberto Piza Rodríguez, de la Sección Cuarta de esta Corporación; veamos:

"El despacho considera que en el sub lite, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por GIOVA SPORT S.A. contra la DIAN, debe ser tramitada por el Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, por las razones que pasan a exponerse:

El artículo 156 del CPACA, es del siguiente tenor:

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

(..)

2. En los de nulidad y restablecimiento del derecho se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

(...)

Entonces, respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la norma enunciada 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 se expidió el acto o ii) en el lugar en el que tenga domicilio o sede principal el demandante.

El legislador, con esta regla, pretende asegurar que efectivamente, quien pretenda demandar sea 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, como una garantía de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa de las partes."

Visto lo anterior, y atendiendo a que la interpretación otorgada en estas posturas representa más garantía del derecho de acceso a la administración de justicia del ciudadano, y en manera alguna desconoce la intención del Legislador al momento de elaboración de la norma, el Despacho dirime el presente conflicto de competencias remitiendo el asunto de la referencia al Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá para que lo tramite, pues la empresa demandante consideró pertinente aplicar el parámetro de competencia fijado en el

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 16 de noviembre de 2016. Radicación número: 05001-33-33-030-2016-00141-01(22526). Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

numeral 2 del artículo 156 del CPACA que aplica con precisión dado que los actos cuya validez discute fueron expedidos en la ciudad de Bogotá.⁸

En el presente asunto, el demandante escogió a prevención para tramitar su solicitud demanda a los jueces administrativos de la ciudad de Bogotá, específicamente el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito, razón por la cual, en atención a lo aquí expuesto y al antecedente previamente citado, el competente para asumir y/o seguir con el conocimiento del presente asunto es el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a quien le correspondió inicialmente y ha debido asumir el trámite y conducción del mismo, dado que la elección del actor, excluye en consecuencia a este distrito judicial para conocer del respectivo asunto.

En tal orden, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, declarará su incompetencia para asumir el trámite del presente asunto, proponiendo el conflicto negativo de competencia, ordenándose en aplicación del artículo 158 de la Ley 1437 de 2011⁹, la remisión del expediente al Honorable Consejo de Estado, para que dirima el conflicto negativo de competencia, aquí suscitado.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE**:

PRIMERO: Declarar la falta de competencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, para asumir el conocimiento del asunto, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Proponer conflicto negativo de competencia entre este Despacho y el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá**, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Por secretaría, remítase el presente proceso por conducto de la Oficina Judicial, al H. Consejo de Estado (reparto) para lo pertinente.

CUARTO: Comuníquese la presente decisión al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá y al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CESAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00458-00, Actor: INVERSIONES TRANSPORTES GONZÁLEZ S.C.A, Demandado: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES.

⁹ En concordancia con el párrafo del artículo 37 de la Ley 270 de 1996.