



**CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE DIFERENTES DISTRITOS JUDICIALES - Competencia del Consejo de Estado para decidirlos / CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE DIFERENTES DISTRITOS JUDICIALES - Competencia del magistrado ponente del Consejo de Estado en Sala Unitaria**

Esta Corporación es competente para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales de conformidad al artículo 158 de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, es el magistrado ponente el encargado de decidir el conflicto de competencia por cuanto el artículo 125 del CPACA 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.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 158 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 243

**REGLA DE COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL EN ASUNTOS SOBRE MONTO, DISTRIBUCIÓN O ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES - Especialidad.** En asuntos tributarios se aplica la regla especial de competencia prevista en el numeral 7 del artículo 156 del CPACA / **COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA LIQUIDACIÓN OFICIAL DE CORRECCIÓN MODIFICATORIA DE DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN PRESENTADAS EN CIUDADES DIFERENTES - Regla aplicable.** Reiteración de jurisprudencia. Se aplica la regla especial de competencia de la última parte del numeral 7 del artículo 156 del CPACA, según la cual la competencia corresponde al juez del lugar donde se expidió la liquidación oficial / **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ENTRE JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE BOGOTÁ Y CARTAGENA - Fijación de la competencia.** Se fija en el Juzgado 43 Administrativo de Bogotá porque esta ciudad fue el lugar en el que se expidió la liquidación oficial de corrección que modificó las declaraciones de importación que se presentaron en diferentes ciudades y porque el domicilio principal del demandante está en la misma ciudad de Bogotá

De conformidad con lo visto dentro del expediente, la sociedad 3M COLOMBIA S.A. presentó 163 declaraciones de importación, unas presentadas en la ciudad de Cartagena, otras en Bogotá y Buenaventura. La resolución de liquidación oficial de corrección 03-241-201-640-3000-00 fue proferida el 29 de noviembre de 2010 por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, contra esta resolución, la demandante interpuso recurso de reconsideración, siendo resuelto mediante Resolución 1-00223-10046 de 11 de marzo de 2011. Por lo antes descrito, siendo que el asunto versa sobre tributos aduaneros, encuentra la Sala que la norma aplicable al caso en concreto es el numeral 7° del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone: (...) De esta misma forma se pronunció esta Corporación en asuntos similares al precisar: *“Esta Sección ha manifestado que en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica y economía procesal en casos como el que se estudia, donde las declaraciones tributarias y los actos administrativos demandados fueron presentadas y expedidos en jurisdicciones territoriales diferentes, para evitar concurrencia en el*



*conocimiento de casos idénticos y pronunciamientos judiciales disímiles es procedente que la competencia sea del juez del lugar de expedición de los actos administrativos cuestionados o el domicilio del demandante".* De lo anterior y conforme a la norma citada, se concluye que la competencia radica en el juez del lugar donde se haya expedido la liquidación oficial de valor, en el caso en que dicho acto modifique varias declaraciones de importación, presentadas en ciudades diferentes. En ese orden de ideas, la competencia para resolver el caso en concreto, la tendría el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo de Bogotá, ya que la liquidación oficial fue expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- Seccional Bogotá y el domicilio principal del demandante está en la misma ciudad, razón por la cual se le otorgará la competencia para conocer del presente medio de control al Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo de Bogotá.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 156 NUMERAL 7

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia por el factor territorial para conocer de demandas instauradas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se discute la legalidad de una liquidación oficial de corrección que modifica varias declaraciones de importación presentadas en ciudades diferentes se citan los autos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2013, radicación 11001-03-27-000-2012-00033-00(19554), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 21 de mayo de 2014, radicación 13001-23-31-000-2012-00070-01(20091), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 13001-33-31-004-2012-00180-01(22967)**

**Actor: 3M COLOMBIA S.A.**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

#### **AUTO**

Procede el Despacho a decidir sobre el conflicto negativo de competencia, remitido por el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena de Indias, suscitado entre el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá y Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena de Indias.

#### **ANTECEDENTES**



La Sociedad 3M COLOMBIA S.A., mediante apoderado instauró demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa Especial- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN-, en la cual pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

*“Resolución 03-241-201-640-3000-00-2166 de 29 de noviembre de 2010, por medio de la cual se profiere la liquidación oficial de revisión de valor en relación con las declaraciones de importación del mes de septiembre de 2007<sup>1</sup>.*

*Resolución 1-00223-10046 de 11 de marzo de 2011 “Por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración”<sup>2</sup>.*

A título de restablecimiento del derecho solicitó<sup>3</sup>:

*“Que como consecuencia de las pretensiones anteriores y a título de restablecimiento del derecho, se declare que 3M, no debe cancelar la DIAN la suma de CUARENTA Y TRES MILLONES SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$43.072.619) por concepto de cuenta adicional de aranceles y tributos aduaneros en relación con las declaraciones de importación, ni las sanciones, ni los intereses moratorios correspondientes.*

*Que se declare que no corresponde a 3M el pago de las costas en que incurra la demandada con relación a la actuación administrativa, ni las de este proceso”.*

Mediante auto del 25 de enero de 2012<sup>4</sup>, el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá admitió la demanda en relación con las declaraciones de importación presentadas en la ciudad de Bogotá. Así mismo, ordenó escindir la demanda por la falta de competencia en razón del factor territorial y dispuso la remisión de la demanda, las declaraciones de importación presentadas en Buenaventura y Cartagena y las resoluciones demandadas a los Juzgados Administrativos de Buenaventura y Cartagena, respectivamente.

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante interpuso recurso de reposición y por auto de 22 de febrero de 2012<sup>5</sup>, el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá, resolvió no reponer la providencia de 25 de enero de 2012.

Por reparto de fecha de 21 de agosto de 2012<sup>6</sup>, el proceso fue asignado al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, que por medio de auto del 23 de noviembre de 2012 resolvió admitir la demanda<sup>7</sup>.

Con ocasión de la expedición del Acuerdo No. PSAA13-9932 de 14 de junio de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>8</sup>, por auto de 17 de

---

<sup>1</sup> Folios 61 a 91 c. p.

<sup>2</sup> Folio 93 a 108 c. p.

<sup>3</sup> Folio 117 c. p.

<sup>4</sup> Folio 143 a 152 c. p.

<sup>5</sup> Folios 153 a 155 c. p.

<sup>6</sup> Folio 158 c. p.

<sup>7</sup> Folio 164 y 165 c. p.



junio de 2013<sup>9</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó la remisión del proceso a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cartagena para su redistribución.

El conocimiento de este proceso le correspondió al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, que en auto del 1 de noviembre de 2016<sup>10</sup>, declaró la falta de competencia para conocer el proceso y ordenó la remisión del mismo al Consejo de Estado para que se resolviera el conflicto de competencias negativo suscitado.

### **CONFLICTO DE COMPETENCIA**

El Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá mediante auto del 25 de enero de 2012<sup>11</sup>, declaró su falta de competencia en razón del factor territorial para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento, en los siguientes términos:

*"[...] El artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el 43 de la Ley 446 de 1998, determina la competencia, por razón de territorio, para conocer de los asuntos sometidos a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.*

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

*[...] se pudo determinar que varias de las declaraciones de importación fueron presentadas en otras ciudades diferentes a Bogotá por lo que se escindirá el proceso con sus correspondientes resoluciones y declaraciones, para que previo desglose de los mismo se remitan a los Jueces competentes".*

Por su parte, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, en auto del 1 de noviembre de 2016<sup>12</sup>, declaró la falta de competencia para conocer el proceso y ordenó que por Secretaría sea remitido de forma inmediata el proceso al Consejo de Estado para que dirima el conflicto negativo de competencia. Esta providencia se fundamentó en los argumentos que se transcriben a continuación:

*"[...] Si bien la norma [Literal g del artículo 134D del CCA] contempla dos supuestos, es claro que bajo cualquiera de ellos el conocimiento de la demanda, como una unidad, es competencia del Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta.*

*[...] En cualquier caso, la competencia para asumir el conocimiento de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la firma ·M COLOMBIA S.A., es del Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta, en primer lugar, porque dentro de su jurisdicción*

---

<sup>8</sup> "Por el cual se incorporan al sistema oral Juzgados Administrativos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones".

<sup>9</sup> Folio 174 c. p.

<sup>10</sup> Folios 231 a 233 c. p.

<sup>11</sup> Folios 143 a 155 c. p.

<sup>12</sup> Folios 231 a 233 c. p.



*se profirieron los actos impugnados; y en segundo lugar, porque parte de las declaraciones de importación también se presentaron dentro de su jurisdicción, lo que a la luz de la competencia a prevención lleva a inferir que la competencia se fijó en el momento mismo en que el actor seleccionó ese circuito judicial como el que llevaría su caso.*

*Además, este Despacho no encuentra en el Código de Procedimiento Civil ni en el Código Contencioso Administrativo, ni en ninguna otra disposición, una norma que autorice proceder en la forma como lo hizo el Juzgado Cuarenta y tres Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta. Recuérdese que el juicio de legalidad se practica sobre una única decisión administrativa, que no se multiplica o subdivide en igual número de lugares donde se presentaron las declaraciones de importación, razón por la cual la medida de escindir la demanda choca contra la reglas de competencia señaladas y además, crea serios inconvenientes para los sujetos procesales y para la coherencia jurídica que debe presentar el sistema judicial.*

*[...] Se concluye, entonces, que el Juzgado de Origen, esto es, el Juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., debe conocer de manera íntegra los actos administrativos acusados sin excluir el estudio de las declaraciones de importación, que la entidad demandante presentó en la ciudad de Cartagena de Indias. Así las cosas, el Despacho anulará todo lo actuado a partir del auto de fecha 2 de octubre de 2012, que pidió información previa para verificar si había caducado la acción, y en su lugar, no se aprehenderá el conocimiento del presente asunto por falta de competencia territorial, y se dispondrá, por tanto, el envío del expediente al Consejo de Estado para que la sección o subsección correspondiente, decida el conflicto negativo de competencias que con esta providencia se suscita. Ello, con arreglo a lo dispuesto en el parágrafo del numeral uno del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y 215 del C.C.A.”*

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El apoderado de la **Sociedad 3M Colombia**, dentro de sus alegatos<sup>13</sup> señaló que según el artículo 156 numeral 7º de la Ley 1437 de 2011, la competencia por el factor territorial en materia tributaria se determina por el lugar en donde se expidieron los actos administrativos objeto de discusión. En este caso en particular, como la liquidación oficial de revisión y su confirmatoria, que modificaron las declaraciones privadas presentadas en Bogotá, Cartagena y Buenaventura, fueron expedidas por la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, la competencia radica en el Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

La **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-**, guardó silencio en dicha oportunidad.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

---

<sup>13</sup> Folios 262 a 265 c. p.



Esta Corporación es competente para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales de conformidad al artículo 158 de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup>.

Así mismo, es el magistrado ponente el encargado de decidir el conflicto de competencia por cuanto el artículo 125 del CPACA<sup>15</sup> establece que únicamente será competencia de la Sala las decisiones de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243<sup>16</sup> ibídem, dentro de las cuales no se encuentran las relativas a los conflictos de competencia.

## 2. Problema Jurídico

Corresponde al Despacho resolver el conflicto de competencia negativo suscitado entre el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la sociedad 3M COLOMBIA S.A contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.

## 3. Caso concreto

De conformidad con lo visto dentro del expediente, la sociedad 3M COLOMBIA S.A. presentó 163 declaraciones de importación, unas presentadas en la ciudad de Cartagena, otras en Bogotá y Buenaventura.

La resolución de liquidación oficial de corrección 03-241-201-640-3000-00 fue proferida el 29 de noviembre de 2010 por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá<sup>17</sup>, contra esta resolución, la demandante

<sup>14</sup> "ARTÍCULO 158. Conflicto 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:

Quando la 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, ordenara remitirlo a este, mediante auto contra el cual solo 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 al reparto entre secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el termino común de tres (3) días, para que se presenten alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez días (10) días, mediante auto que ordenara 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 competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto".

<sup>15</sup> ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

<sup>17</sup> Folios 61 a 91 c. p.



interpuso recurso de reconsideración, siendo resuelto mediante Resolución 1-00223-10046 de 11 de marzo de 2011<sup>18</sup>.

Por lo antes descrito, siendo que el asunto versa sobre tributos aduaneros, encuentra la Sala que la norma aplicable al caso en concreto es el numeral 7° del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

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

*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.***

*(...)*”

*(Resalta de la Sala)*

De esta misma forma se pronunció esta Corporación en asuntos similares al precisar:

*“Esta Sección ha manifestado que en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica y economía procesal en casos como el que se estudia, donde las declaraciones tributarias y los actos administrativos demandados fueron presentadas y expedidos en jurisdicciones territoriales diferentes, para evitar concurrencia en el conocimiento de casos idénticos y pronunciamientos judiciales disímiles es procedente que la competencia sea del juez del lugar de expedición de los actos administrativos cuestionados o el domicilio del demandante”<sup>19</sup>.*

De lo anterior y conforme a la norma citada, se concluye que la competencia radica en el juez del lugar donde se haya expedido la liquidación oficial de valor, en el caso en que dicho acto modifique varias declaraciones de importación, presentadas en ciudades diferentes.

En ese orden de ideas, la competencia para resolver el caso en concreto, la tendría el Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo de Bogotá, ya que la liquidación oficial fue expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- Seccional Bogotá y el domicilio principal del demandante está en la misma ciudad, razón por la cual se le otorgará la competencia para conocer del presente medio de control al Juzgado Cuarenta y Tres Administrativo de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, se

## **RESUELVE**

- 1. Declarar** que el competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA instaurado

<sup>18</sup> Folios 93 a 108 c. p.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Autos del 28 de febrero de 2013, exp. 19554, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, y del 21 de mayo de 2014, exp. 20091, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



por la sociedad 3M COLOMBIA S.A. contra la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales –DIAN-, es el Juzgado de Cuarenta y Tres Administrativo de Bogotá.

2. **Remitir** por Secretaría el expediente al mencionado Juzgado para su cargo.
3. **Comunicar** lo dispuesto en este proveído al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, para su información.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

**MILTON CHAVES GARCÍA**