



CONSEJO DE ESTADO  
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil siete (2007)

Ref.: Expediente N° C - 11001-03-15-000-2007-00462-00

Actor: INDUSTRIA PRODUCTORA DE ARROZ INPROARROZ LTDA.

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA

Asunto: CONFLICTO DE COMPETENCIA.

Procede la Sala a definir el conflicto negativo de competencia surgido entre el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio (Meta) y el Juzgado 1° Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá –Sección Primera-, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la Industria Productora de Arroz Limitada INPROARROZ LTDA. contra el Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado ante la Dirección Ejecutiva Seccional Administrativa Judicial Oficina Judicial de Villavicencio- Meta, el 9 de febrero de 2007, la Industria Productora de Arroz Limitada INPROARROZ LTDA., mediante apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Instituto Colombiano Agropecuario ICA., con el fin de que se realicen las siguientes declaraciones y condenas:



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

“PRIMERO: Solicito al Señor Juez Administrativo, que mediante sentencia se declare la NULIDAD de la Resolución No. 002019 del 19 de julio de 2006, emitida por el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA en contra de INPROARROZ LIMITADA, por cuanto es el producto de un procedimiento Administrativo adelantado sin observancia de las normas sustanciales y principios constitucionales del derecho de defensa y debido proceso.

“SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración se declare la NULIDAD de la Resolución No. 002708 del 09 de octubre de 2006, emitida por la SUBGERENCIA de protección y regulación agrícola del instituto colombiano agropecuario ICA, MEDIANTE LA CUAL SE CONFIRMÓ la Resolución apelada en todas sus partes y rechazó por improcedente el recurso en mención.

“TERCERO: Ordénase al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo”. (fl. 3 c. ppal)

2. La demanda repartida al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio Meta, se fundamentó en los siguientes hechos:

- i. Que la actora INPROARROZ LTDA ubica las instalaciones del molino INPROARROZ en la ciudad de Villavicencio- Meta, e igualmente es propietaria de una Agencia en la ciudad de Yopal- Casanare.
- ii. Que el ICA formuló un pliego de cargos en contra de la entidad demandante y por encontrarla responsable le impuso una sanción de \$61.200.000 mediante la Resolución No. 002019 de 19 de julio de 2006 proferida por la entidad demandada.
- iii. Que la demandante no conoció del pliego de cargos que se le formuló, por cuanto el representante legal de la entidad no fue notificado, y quien lo



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

contestó fue el señor Oscar Alejandro Peña el cual no es representante ni administrador de la agencia.

iii. Que contra dicha resolución la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, por cuanto el procedimiento adelantado por el ICA fue irregular, en tanto que no fue practicada en legal forma la notificación del auto que dio origen a la apertura del proceso al representante legal de INPROARROZ LTDA., situación que configura una nulidad por violación al numeral 8° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, y además se transgredió el derecho de defensa y del debido proceso.

iv. Que el recurso fue resuelto a través de la Resolución No. 002708 de 9 de octubre de 2006 por el Subgerente de Protección y Regulación Agrícola del ICA, en el cual se confirmó la decisión por cuanto se consideró que con la firma de Ivon Maritza López en el acta de sellado de 11 de mayo de 2006, quien fue la persona que atendió la visita de inspección efectuada por el ICA, se entendía que la empresa demandante se hizo parte en el proceso.

v. Que la actuación se surtió sin darle la oportunidad a INPROARROZ LTDA de hacerse parte en el proceso y ejercer su derecho de defensa, por cuanto se omitió la notificación personal del pliego de cargos, además porque el hecho de que la señora López hubiere firmado el acta de sellado de 11 de mayo de 2006, no suple la obligación de notificar personalmente al representante legal de la entidad.

3. El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio, en auto de 6 de marzo de 2007 remitió por competencia el asunto a los Juzgados



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

Administrativos del Circuito de Bogotá, por considerar que a estos juzgados correspondía su conocimiento, de acuerdo con el numeral primero y los apartes b) y h) del numeral segundo del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo.

Sostuvo que la regla general es que la competencia territorial se determina por el lugar de ubicación del demandado, y que la autoridad que expidió los actos acusados fue el ICA, entidad del orden nacional cuyo domicilio es Bogotá.

Agregó que en los casos en que se imponen sanciones, la competencia se determina por el lugar donde se realizó el hecho que dio origen a la sanción, y que en el *sub lite* de acuerdo con el acto administrativo acusado, los hechos generadores de ésta ocurrieron en Yopal en el Departamento de Casanare.

4. El expediente le correspondió por reparto al Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual, mediante auto de 9 de abril de 2007 promovió el conflicto de competencia negativo y ordenó remitirlo a esta Corporación para que se decidiera.

Consideró que en el proceso de la referencia se pretende la nulidad de las Resoluciones Nos. 002019 y 002708 de 19 de julio y 9 de octubre de 2006 emitidas por la Subgerente de Protección y Regulación Agrícola del ICA, y el consecuente restablecimiento del derecho. Que como quiera que se trata de una sanción que obtuvo su fundamento fáctico en hechos ocurridos en la ciudad de Yopal (Casanare), mal podría ser conocido por los jueces



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, sino por el Circuito Judicial que agrupe al referido municipio.

Sostuvo que, la definición de competencia por territorio en los juzgados administrativos debe operar tal como lo dispone el aparte h) del numeral 2° del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, en el sentido de que corresponde el conocimiento del asunto al juez del lugar donde ocurrieron los hechos que dieron origen a la sanción impuesta.

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo, en tanto fue modificado por los artículos 36 y 37 de la Ley 270 de 1996, es competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, dirimir los conflictos de competencia entre jueces administrativos de diferentes distritos judiciales.

2. Se busca determinar en el presente caso, quién es el juez competente para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se controvierte la validez de las Resoluciones Nos. 002019 de 19 de julio de 2006 y 002708 de 9 de octubre de 2006, proferidas por el Subgerente de Protección y Regulación Agrícola del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, por las cuales en su orden se impuso a la sociedad demandante una sanción correspondiente a multa de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalente a la suma de \$61.200.000, y se confirmó esa decisión al resolver el recurso de reposición.



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

Tratándose de la determinación de la competencia por razón del territorio, el artículo 134D del Código Contencioso Administrativo adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, vigente en la fecha en que fue presentada la demanda -9 de febrero de 2007-, establece dos reglas a saber:

- i) Una general en conformidad con la cual la competencia territorial depende del lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o del domicilio del particular demandado.
- ii) Otra especial para cuando se trata de asuntos del orden nacional en la cual a su vez se establecen específicamente unas sub- reglas que dependen de la acción y en algunas oportunidades también del tema que se cuestiona; así, para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho mediante las cuales se enjuicia la legalidad de un acto administrativo que impuso una sanción, el aparte h) del numeral 2 del artículo citado dispone que la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o hecho que dio lugar a la sanción.

Es decir que frente a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, tema del que se ocupa la Sala en esta oportunidad, la determinación de la competencia territorial depende de que el asunto sea o no del orden nacional. Así, si el asunto no es del orden nacional, entonces el criterio determinante de la competencia es el subjetivo, por cuanto el numeral primero que se comenta, para esos casos solo define la competencia a partir del domicilio de la entidad demandada, con independencia de la naturaleza del acto que se cuestiona. En cambio, si el asunto es del orden nacional, habrá que indagar si a través del acto se impone una sanción, evento en el



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

cual la competencia radica en el juez del lugar donde ocurrió el hecho generador de la sanción, con lo cual el factor determinante de la competencia es el tema a que se refiere el acto demandado, esto es, objetivo.

De tal manera que el punto a definir para establecer el juez competente para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho lo es que el asunto sea o no del orden nacional, tema que la Sala ha entendido de manera pacífica como aquel en el cual es parte una entidad del orden nacional, como sucede en el sub exámine donde el demandado es el ICA.

3. En este orden de ideas, una vez establecido que este asunto es del orden nacional y adicionalmente que a través del acto demandado se impuso una sanción, para dilucidar cuál es el juez competente es preciso verificar el lugar en el cual ocurrieron los hechos que dieron origen a la imposición de la sanción.

De los hechos narrados en el escrito de postulación no es posible establecer dónde ocurrieron los hechos que dieron origen a la sanción, por lo cual es necesario acudir al acto administrativo acusado.

La Resolución No. 002019 (aportada al proceso en copia auténtica visible a folios 15-18), por la cual se impone una sanción a la empresa Industria Productora de Arroz Ltda. INPROARROZ Ltda., señaló:

“Que en ejercicio de las labores propias del control a la comercialización de semillas, en las instalaciones de la empresa INPROARROZ LTDA. ubicadas en el Km 1 vía Aguazul de la Ciudad de Yopal, el día 11 de mayo de 2006, fueron hallados sacos de semillas sin marbete oficial, los cuales



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

fueron sellados según acta de Sellado No. 015, y que corresponden a las siguientes variedades y cantidades:

(...)

“Que el anterior considerando se constituyó en una causal de sellado, según lo dispuesto en el artículo 106, ítem iii y xx de la Resolución ICA 148 del 18 de enero de 2005, la cual dice: ‘se consideran infracciones a las disposiciones de la presente Resolución: iii- La comercialización de semillas cuyo empaque presente cualquier alteración que pueda afectar su calidad, que no esté debidamente rotulado, que sea ilegible o que no lleve en español el marbete y etiqueta correspondiente a semilla certificada o seleccionada, respectivamente; xx- La comercialización a cualquier título, de semilla sin el respectivo marbete o etiqueta’

(...)

“Que por lo anterior mediante Resolución No. 052 del 16 de mayo de 2006 se ordenó el decomiso de las semillas antes mencionadas... Que el ICA a través del proceso de decomiso de los 380 bultos de sacos de arroz de las instalaciones de la empresa INPROARROZ LTDA., ubicadas en el Km. 1 vía Aguazul de la ciudad de Yopal, realizó por parte de los funcionarios del ICA muestreos de comprobación (...)

“Que la infracción a las normas que regulan la producción y comercialización de semillas en Colombia debe, en consecuencia, sancionarse ...”

De igual manera, la resolución No. 002708 de 9 de octubre de 2006 (copia auténtica visible a folios 19-24), por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la empresa demandante en contra la anterior resolución, estableció: *“Teniendo en cuenta los artículos citados, se concluye que el Acta de Sellado y que se realizó en las instalaciones de la empresa INPROARROZ Ltda., en la ciudad de Yopal, la Resolución 052 del 16 de mayo de 2006 por medio de la cual se ordenó el decomiso fueron medidas tomadas en ejercicio de las facultades otorgadas al ICA como policía sanitaria para la vigilancia y control, al encontrar en desarrollo de su actividad misional, productos agropecuarios que no cumplen con la normatividad vigente sobre la materia”*





Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

Quiere decir lo anterior, que los hechos que dieron lugar a la imposición de la sanción ocurrieron en las instalaciones de la empresa ubicadas en la ciudad de Yopal, específicamente en el Km. 1 vía Aguazul de esa ciudad, por cuanto fue allí donde se hallaron los sacos de semillas sin marbete oficial, los cuales fueron sellados por el ICA, por lo cual dicho organismo procedió a imponer la sanción correspondiente por violación a las normas sobre producción y comercialización de semillas en Colombia.

En este sentido, como quiera que de acuerdo con las reglas mencionadas, la competencia se determina por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción, y en el *sub examine* estos hechos ocurrieron en la ciudad de Yopal, es el juzgado Administrativo del Circuito Judicial de este municipio, el llamado a conocer el presente asunto y por ende allí se ordenará remitir el proceso.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

#### RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE que el competente para conocer de este proceso es el Juzgado Administrativo del Circuito Judicial de Yopal (Casanare) – Reparto.

SEGUNDO: REMÍTASE el expediente al Juzgado competente.



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

Por secretaría infórmese a los Juzgados Quinto Administrativo del Circuito Villavicencio (Meta), y Primero Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera- lo decidido.

COPIÉSE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LIGIA LÓPEZ DÍAZ  
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

SUSANA BUTRAGO VALENCIA

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

MARIA NOEMÍ HERNÁNDEZ  
PINZÓN.

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

JESÚS MARÍA LEMOS  
BUSTAMANTE

JAIME MORENO GARCÍA



Radicado No. C – 11001-03-15-000-2007-00462-00

ALEJANDRO ORDÓÑEZ  
MALDONADO

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT  
PIANETA

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCÓN

MARCO ANTONIO VELILLA

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN  
Secretaria General