

## **CAMBIO DE RADICACIÓN – Concepto**

[S]e colige que esta figura supone una alteración del principio del juez natural, en tanto, en consideración a las expresas circunstancias a que se refiere la norma, se modifica la competencia del conocimiento del asunto y se asigna a otra autoridad judicial diferente a la que inicialmente le correspondería su trámite.

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Cambio de radicación / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – Para conocer de peticiones de cambio de radicación / CAMBIO DE RADICACIÓN – Marco normativo / CAMBIO DE RADICACIÓN – Presupuestos / CAMBIO DE RADICACIÓN – Medida excepcional / SOLICITUD DE CAMBIO DE RADICACIÓN – Improcedente al no concluirse que exista una grave o extraordinaria alteración a las condiciones de normalidad del orden público, o que afecten la labor imparcial y eficaz de la administración de justicia**

[D]e acuerdo con el material probatorio allegado, no desconoce la Sala que se han presentado situaciones que han comprometido en algunas oportunidades el orden público en la ciudad de Cúcuta, básicamente con ocasión del escenario jurídico relacionado con las empresas TRANSAN S.A y Catatumbo Traidels S.A.; sin embargo, las situaciones descritas en la solicitud y acreditadas en el plenario, no revisten la entidad suficiente para justificar el decreto del cambio de radicación, máxime cuando dicha medida ha sido contemplada por el Legislador como una medida excepcional, para cuya adopción debe valorarse su razonabilidad y proporcionalidad. Igualmente, las notas periodísticas y las piezas audiovisuales aportadas dan cuenta que los actos que fundamentan la petición de cambio de radicación han sido protagonizados principalmente por los propietarios y afiliados a la empresa Catatumbo Traidels S.A. para manifestar su inconformidad con la decisión del Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta en el sentido de suspender cautelarmente los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la empresa TRASAN S.A., decisión judicial que a la fecha no se encuentra vigente en virtud de su revocatoria por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en decisión del 5 de abril de 2017, según se constata en el reporte de consulta de procesos de la Rama Judicial. [...] [E]s procedente concluir que no toda alteración del orden público puede servir de fundamento para disponer el cambio de radicación de una actuación o proceso, en tanto que, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, se trata de un instrumento excepcional con el cual se pretenden proteger intereses superiores y “se debe fundar en la demostración de las causas invocadas por el interesado, las cuales deben ser de tal magnitud que estructuren, por sí mismas, una grave o extraordinaria alteración a las condiciones de normalidad del orden público, o que afecten la labor imparcial y eficaz de la administración de justicia, por cuya causa deba intervenir esta Corporación para retirar el asunto del conocimiento del juez competente y remitirlo a otro que pueda restituir las garantías procesales a las partes”, lo cual no ocurrió en el presente caso.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver autos Consejo de Estado, Sección Tercera, de 6 de diciembre de 2012, Radicación 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y. 3 de octubre de 2018, Radicación 11001-03-26-000-2016-00180-00(58396), C.P. María Adriana Marín.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 150 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 615 / ACUERDO 58 DE 1999 – ARTÍCULO 13A

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00076-00**

**Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**

**Demandado: JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO MIXTO**

**Referencia: Cambio de Radicación**

**Referencia: No es procedente decretar el cambio de radicación de un proceso cuando no se acreditan los presupuestos normativos para que ello acontezca.**

Decide la Sala la solicitud de cambio de radicación del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 54001 33 40 000 2016 01090 00, presentada por el apoderado de la Superintendencia de Puertos y Transporte, coadyuvada por el Ministerio de Transporte, entidades que actúan como parte demandada en esa actuación.

**I. Antecedentes**

**1.1.** El 28 de septiembre de 2016 la sociedad Transporte Puerto Santander – TRASAN S.A. presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 08547 del 21 de mayo de 2015<sup>1</sup>, 20493 del 5 de octubre de 2015<sup>2</sup> y 016875 del 26 de mayo de 2016<sup>3</sup>, todas ellas expedidas por la Superintendencia en el marco de una actuación administrativa sancionatoria adelantada contra la sociedad demandante.

---

<sup>1</sup> Mediante este acto administrativo se sancionó a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Transporte Puerto Santander S.A. con multa de 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes y cancelación de las habilitaciones otorgada por el Ministerio de Transporte para prestar el servicio público del transporte terrestre automotor de pasajeros en las modalidades de pasajeros por carretera, carga y especial a través de la Resoluciones 137 y 138 del 6 de mayo de 2002 y 79 del 19 de agosto de 2004.

<sup>2</sup> Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado contra la Resolución 08547 del 21 de mayo de 2015.

<sup>3</sup> Por la cual se resuelve el recurso de apelación presentado contra la Resolución 08547 del 21 de mayo de 2015.

**1.2.** Por reparto el conocimiento del proceso correspondió al Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Cúcuta bajo el radicado 54001 33 40 000 2016 01090 00.

**1.3.** Como medida cautelar la parte demandante solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, petición que fue resuelta de forma favorable por el despacho de conocimiento mediante providencia del 25 de noviembre de 2016, en la que se decretó la suspensión provisional de las citadas resoluciones.

**1.4.** Inconformes con la anterior decisión, el 30 de noviembre de 2016 las entidades demandadas presentaron recurso de apelación, el cual fue concedido por auto del 24 de enero de 2017.

**1.5.** La Dirección Territorial de Norte de Santander del Ministerio de Transporte, por medio de Resolución 0024 del 14 de diciembre de 2016, habilitó a la empresa Catatumbo Traidels S.A. para la operación del servicio público de transporte terrestre en las rutas que era operadas por la empresa TRANSAN S.A, entre ellas las de la región del Catatumbo (Tibú y la Gabarra), caracterizada por el alto índice de conflicto social y de afectaciones al orden público, así como de grupos armados al margen de la ley (ELN, FARC-EP y BACRIM) que se dedican a actividades de narcotráfico, entre otras conductas delictivas.

**1.6.** Refieren los solicitantes que, con ocasión de las decisiones administrativas y judiciales relatadas, se han presentado alteraciones del orden público en la ciudad de Cúcuta propiciadas por trabajadores, familiares y propietarios de vehículos afiliados a la empresas implicadas, consistentes en la toma de las instalaciones del Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta en dos ocasiones durante el mes de diciembre de 2016, que ameritaron la evacuación de la Juez titular por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD- de la Policía Nacional, la toma de vías públicas aledañas al despacho judicial de conocimiento por manifestantes y de la Terminal de Transporte de la ciudad de esa ciudad, y la huelga de hambre por algunos manifestantes.

Adicionalmente, aducen que también se han presentado un sinnúmero de escritos presionando a las autoridades judiciales y administrativas para que adopten decisiones que favorezcan a una u otra empresa, incluso amenazando con la

interposición de acciones penales y disciplinarias en contra de los funcionarios públicos que intervienen en el asunto.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

**2.1.** De conformidad con lo establecido en el artículo artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 615 del Código General del Proceso), esta Corporación en Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> es competente en única instancia para conocer de las solicitudes de cambio de radicación de un proceso o actuación cuando quiera que se presenten situaciones con la suficiente entidad de incidir en: i) la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia; ii) las garantías procesales; iii) la seguridad o integridad de los intervinientes, y iv) cuando en el lugar en donde se tramite la *litis* existan situaciones que puedan afectar el orden público. Expresamente dispone el citado artículo:

*“El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.*

*El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación, que se podrá disponer excepcionalmente cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes.*

*Adicionalmente, podrá ordenarse el cambio de radicación cuando se adviertan deficiencias de gestión y celeridad de los procesos, previo concepto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*

*Parágrafo. En todas las jurisdicciones las solicitudes de cambio de radicación podrán ser formuladas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”.*

---

<sup>4</sup> En virtud de lo dispuesto por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003; y por el artículo 1º, numeral 4 del Acuerdo 148 de 2014, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que señala:

*“Artículo 1º. Adicionase al Acuerdo número 58 de 1999 un nuevo artículo, así:*

*Artículo 13A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: (...) 4. Decidir las solicitudes de cambio de radicación de procesos.”*

Respecto de la figura de cambio de radicación, la Sección Tercera de esta Corporación, en providencia del 6 de diciembre de 2012, señaló lo siguiente:

*“La Sala precisa que esta figura, nueva en el proceso contencioso administrativo, comporta de suyo la intervención del juez en uno de los elementos de las garantías fundamentales al debido proceso. En efecto, cambiar de radicación no es otra cosa que alterar el juez que había resultado competente conforme a las reglas generales de competencia. Una variación de este talante debe ser, sin duda alguna, excepcional, tal como lo dispone el mismo artículo 615 del Código General del Proceso, anteriormente transcrito.*

*Ese carácter excepcional supone la fundamentación y acreditación de las situaciones invocadas por quien solicita el cambio de radicación; pues se trata, sin duda, de una afectación extraordinaria al principio de la perpetuatio jurisdictionis, según el cual, ciertos derechos de las partes, como los relativos a la competencia del juez que ha de decidir la litis, deben ser inmodificables; sin embargo, el propio legislador puede crear excepciones a esta regla procesal (...).*

*Así las cosas, la aplicación de dichas excepciones por parte de esta Corporación supone una decisión razonable, proporcional y ponderada, que permita concluir si la medida a tomar, esto es, el cambio de radicación de determinado proceso, tiene como finalidad proteger intereses o bienes jurídicos relevantes; es idónea, para alcanzar la finalidad propuesta; es indispensable o necesaria; y finalmente, si es o no proporcionada a los hechos que le sirven de causa”<sup>5</sup>.*

De lo dicho se colige que esta figura supone una alteración del principio del juez natural, en tanto, en consideración a las expresas circunstancias a que se refiere la norma, se modifica la competencia del conocimiento del asunto y se asigna a otra autoridad judicial diferente a la que inicialmente le correspondería su trámite.

### **3.2. Caso Concreto.**

En el asunto bajo examen la Sala observa que la solicitud de cambio de radicado presentada por la parte demandada se funda en los criterios de afectación al orden público y el riesgo para la seguridad e integridad para los intervinientes, puesto que se argumenta que, con ocasión de las decisiones administrativas sancionatorias adoptadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte y la suspensión provisional decretada por el Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta, así como la habilitación otorgada por el Ministerio de Transporte a la empresa Catatumbo Traidels S.A., se han presentado bloqueos de

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del seis (6) de diciembre de dos mil doce (2012). Expediente 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

vías públicas, toma de las instalaciones del Juzgado Noveno Administrativo de Cúcuta y de la Terminal de Transportes de esa ciudad, huelga de hambre de conductores de las empresas afectadas, entre otras situaciones.

Para fundamentar su petición, las entidades demandadas aportaron en Cd las siguientes evidencias:

1. Informe de canal TRO (sin fecha) sobre las protestas adelantadas por propietarios y conductores de la empresa Catatumbo Traidels S.A frente a la sede del Juzgado Noveno Administrativo Mixto del Circuito de Cúcuta.
2. Nota periodística del canal RCN (sin fecha) en la que se informa de las protestas y huelga de hambre de dos conductores de la empresa Catatumbo Traidels S.A.
3. Pieza fílmica sin audio ni fecha denominada *“Acompañamiento social y humanitario a la huelga de hambre en la ciudad de Cúcuta”*.
4. Nota periodística sin fecha que informa la toma de la Terminal de Transporte de Cúcuta, por parte de propietarios de la empresa Catatumbo Traidels S.A.
5. Video informativo sobre la situación jurídica de la empresa Catatumbo Traidels S.A.
6. Nota informativa de la Agencia Prensa Rural sobre la huelga de hambre de dos conductores de la empresa Catatumbo Traidels S.A.
7. Nota periodística “Transportadores de Cúcuta protestan pacíficamente por su derecho al trabajo” del 27 de enero de 2017.
8. Nota periodística de RCN Radio titulada “Enfrentamiento entre conductores de dos empresas de transporte” del 24 de enero de 2017.
9. Nota periodística de Caracol Radio “Parálisis de Trasan genera millonarias pérdidas económicas a la terminal de transporte” de 8 de agosto de 2016.

Ahora bien, respecto del concepto de orden público, en similar asunto al que hoy ocupa a la Sala se dijo:

*“Pese a la dificultad que ofrece el concepto indeterminado de “orden público”, la jurisprudencia constitucional ha intentado definirlo a partir de la delimitación de algunos elementos mínimos que permiten su reconocimiento, estos son la **seguridad, la tranquilidad y la salubridad**, los cuales representan en conjunto las condiciones normales que fomentan la prosperidad general y el goce de los derechos humanos.*

*La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado también que “... la cláusula de orden público ha sido definida... como ese conjunto de condiciones tendientes a asegurar la convivencia armónica de los miembros de una sociedad dentro de un marco de estabilidad y normalidad institucionales con plena garantía de las libertades públicas, que permita la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”.*

*La doctrina sostiene que “Para HAURIUO, el orden público era el orden material y exterior, es decir, un estado opuesto al desorden, siendo sus elementos la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública. La misma opinión merece el orden público a VEDEL”.*

*Así las cosas, para analizar si una circunstancia afecta o puede potencialmente afectar el orden público, se torna necesario examinar la alteración a alguna de esas condiciones; sin embargo, debido a la indeterminación del contenido de orden público que propicia un escenario de discrecionalidad, las decisiones que se funden en su afectación, como la de retirar un asunto del conocimiento del juez designado y remitirlo a otro para que lo resuelva – cambio de radicación –, deben estar acompañadas de un fuerte razonamiento de utilidad, necesidad y proporcionalidad, al tiempo que deben encontrarse cuidadosamente justificadas en los elementos de juicio que para tal efecto se hayan suministrado o los que oficiosamente se consideren necesario decretar.”<sup>6</sup>*

En este contexto, de acuerdo con el material probatorio allegado, no desconoce la Sala que se han presentado situaciones que han comprometido en algunas oportunidades el orden público en la ciudad de Cúcuta, básicamente con ocasión del escenario jurídico relacionado con las empresas TRANSAN S.A y Catatumbo Traidels S.A.; sin embargo, las situaciones descritas en la solicitud y acreditadas en el plenario, no revisten la entidad suficiente para justificar el decreto del cambio de radicación, máxime cuando dicha medida ha sido contemplada por el Legislador como una medida excepcional, para cuya adopción debe valorarse su razonabilidad y proporcionalidad.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicado No. 11001-03-26-000-2017-00033-00 (58692). Magistrado Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Igualmente, las notas periodísticas y las piezas audiovisuales aportadas dan cuenta que los actos que fundamentan la petición de cambio de radicación han sido protagonizados principalmente por los propietarios y afiliados a la empresa Catatumbo Traidels S.A. para manifestar su inconformidad con la decisión del Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta en el sentido de suspender cautelarmente los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la empresa TRASAN S.A., decisión judicial que a la fecha no se encuentra vigente en virtud de su revocatoria por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en decisión del 5 de abril de 2017, según se constata en el reporte de consulta de procesos de la Rama Judicial.

A ello se agrega que la huelga de hambre que se arguye, fue protagonizada por dos conductores de la empresa Catatumbo Traidels S.A.

Adicionalmente, las manifestaciones acreditadas corresponden al ejercicio del derecho ciudadano de expresar su inconformidad con las decisiones administrativas y/o judiciales que adopten las autoridades, sin que se pueda entonces catalogar cualquier expresión de desacuerdo como alteración del orden público, por lo menos a efectos de establecer la procedencia de la medida de cambio de radicación a que se refiere el artículo 150 del CPACA.

Así mismo, a juicio de la Sala, la alegada conflictividad social de la zona no es razón suficiente para disponer la excepcional medida de cambio de radicación, en tanto ello implicaría sustraer la competencia de un gran número de despachos judiciales e incluso de autoridades administrativas ubicados en estas zonas, desconociendo la estructura organizacional de las ramas del poder público en el marco de la organización territorial del Estado.

De otro lado, tampoco halla la Sala mérito para decretar el cambio de radicación en relación con el criterio de afectación a la seguridad e integridad de los intervinientes, puesto que los únicos argumentos que se presentan al respecto, son las protestas en la sede judicial en la que funciona el Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta, las cuales tampoco son circunstancias de hecho que cuente con la entidad suficiente para concluir que existe un riesgo a la seguridad e integridad de los sujetos procesales, ni de la Juez que instruye el proceso, de tal manera que se sea razonable alterar competencia del juez natural



del asunto sobre el cual recae la solicitud, en la medida que, tal como se afirmó en líneas precedentes, el proceso ha seguido su curso, agotando con regularidad las etapas procesales correspondientes.

Bajo tales premisas, es procedente concluir que no toda alteración del orden público puede servir de fundamento para disponer el cambio de radicación de una actuación o proceso, en tanto que, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, se trata de un instrumento excepcional con el cual se pretenden proteger intereses superiores y *“se debe fundar en la demostración de las causas invocadas por el interesado, las cuales deben ser de tal magnitud que estructuren, por sí mismas, una grave o extraordinaria alteración a las condiciones de normalidad del orden público, o que afecten la labor imparcial y eficaz de la administración de justicia, por cuya causa deba intervenir esta Corporación para retirar el asunto del conocimiento del juez competente y remitirlo a otro que pueda restituir las garantías procesales a las partes”*<sup>7</sup>, lo cual no ocurrió en el presente caso.

Por lo anterior, no existe mérito para acceder a la solicitud de cambio de radicación, presentada en el *sub judice*.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

## RESUELVE

**NEGAR** la petición de cambio de radicación del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa con el radicado número 540013340009201601090000 en el Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Cúcuta.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 30 de noviembre de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de tres (3) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Magistrada Ponente: María Adriana Marín.



**Presidente**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado