



Radicado: 11001-33-37-044-2022-00382-01 (27620)  
Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 11001-33-37-044-2022-00382-01 (27620)  
**Demandante:** DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
**Demandado:** FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA - FEDEPANELA

**AUTO - CONFLICTO DE COMPETENCIA**

Corresponde al Despacho decidir el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín y el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá.

**ANTECEDENTES**

El Departamento de Antioquia, mediante apoderada, presentó ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que formuló las siguientes pretensiones:

***“PRIMERA.** Se Declare la nulidad de la Resolución 005 del 5 de noviembre de 2021, expedida por la Federación Nacional de Productores de Panela, a través de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Departamento de Antioquia en contra de la Certificación del 22 de septiembre de 2021. Así mismo se declare la nulidad de la mencionada certificación del 22 de septiembre de 2021, en atención a la falta de competencia temporal de la Federación Nacional de Productores de Panela para la expedición de dichos actos administrativos con ocasión de la prescripción de la obligación de pago de la cuota de Fomento Panelero correspondiente a abril de 2016.(sic)*

***SEGUNDA.** Que, como consecuencia de lo anterior, se declare que el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** no debe suma alguna a la **FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA- FEDEPANELA-** por concepto de la cuota de fomento panelero imputable a abril de 2016(sic) con ocasión del Contrato 4600004354.”*

El Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín, mediante providencia de 22 de junio de 2022, admitió la demanda.

Inconforme con la anterior decisión, Fedepanela interpuso recurso de reposición, en el que indicó que el citado juzgado no es competente para conocer del proceso, por lo que debía ser remitido a los Juzgados Administrativos de Bogotá, teniendo en



cuenta que los actos demandados fueron expedidos en esa ciudad, y es allí donde la entidad tiene su domicilio.

El Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín, en auto de 12 de octubre de 2022, repuso la providencia de 22 de junio del mismo año y, en su lugar, declaró la falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá. Al efecto expresó:

*“(…)se encuentra que en efecto la competencia del presente debate está concretada en los juzgados administrativos del circuito de Bogotá, pues tal como lo argumenta la FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA, quien en su calidad de administradora de los recursos del Fondo de Fomento Panelero expidió los actos administrativos que se enjuician, no tiene domicilio en la ciudad de Medellín, supuesto que, en conjunto con la naturaleza del debate, radica el conocimiento en los juzgados de dicho distrito.*

*Esto, deviene de tener en cuenta las disposiciones normativas en materia de **competencia objetiva y territorial** de los artículos 155 y 156 de la Ley 1437 de 2011.*

*De un lado, el numeral 4º del primer canon, radica la competencia en los juzgados administrativos en primera instancia, pues las pretensiones, que en torno a una contribución parafiscal no superan los 500 SMLMV. Y de otro, el numeral 7º, de la segunda norma, la concreta en el distrito de Bogotá, ya que la liquidación de los valores, que a juicio de la demandante no deben ser pagados, se efectuó por la Federación Nacional de Productores de Panela en dicha ciudad, en donde tiene su domicilio. (…)*”

El expediente fue repartido al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, quien mediante auto de 9 de noviembre de 2022, declaró la falta de competencia para conocer el asunto y ordenó remitirlo a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta, toda vez que los actos administrativos demandados versan sobre contribuciones.

El Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta, en proveído de 16 de diciembre de 2022, declaró la falta de competencia para conocer el presente asunto, en razón al factor territorial, y ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Medellín – Antioquia, con base en las siguientes consideraciones:

*“(…) En concordancia con la norma anteriormente citada, el Despacho determinó que existe regla especial referente a aquellos procesos en los cuales se controvierta el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales.*

*En ese orden de ideas, frente al asunto sometido a estudio se tiene que:*

*1) La controversia versa sobre la certificación de una deuda por un valor de \$ 58.418.120 con ocasión a las cuotas de fomento panelero del año 2015.*

*2) Encuentra el Despacho que el Departamento de Antioquia tiene como domicilio principal la Calle 42B # 52 – 106, Centro Administrativo Departamental José María Córdova, La Alpujarra, Medellín– Antioquia.*

*Ahora, al tratarse el proceso de la referencia sobre la certificación de una deuda por un valor de \$58.418.120 con ocasión a las cuotas de fomento panelero del año 2015, debe aplicarse la regla especial de competencia prevista en el numeral 7 del artículo 156 del CPACA, consistente en que la competencia se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración. (…)*”



Inconforme con la anterior decisión, Fedepanela interpuso recurso de reposición, con el fin de que el Juzgado 44 Administrativo del Circuito de Bogotá, declaré el conflicto negativo de competencias, toda vez que en el expediente de la referencia existen dos remisiones por competencia anteriores, y una tercera generaría un desgaste procesal mayor.

El Juzgado 44 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta, en providencia de 17 de marzo de 2023, repuso parcialmente el auto de 16 de diciembre de 2022 y propuso conflicto negativo de competencia, para que sea dirimido por el Consejo de Estado.

## TRÁMITE PROCESAL

Repartido el presente conflicto de competencia, se corrió traslado a las partes el 14 de septiembre de 2023.

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

El magistrado ponente es competente para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### CASO CONCRETO

El Despacho debe establecer a qué autoridad judicial le corresponde conocer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el Departamento de Antioquia, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 005 de 5 de noviembre de 2021 y la Certificación de 22 de septiembre de 2021, actos administrativos proferidos por la Federación Nacional de Productores de Panela, mediante los cuales se señaló el valor adeudado de la cuota de fomento panelero correspondiente al año 2015, por valor de \$58.418.120, a cargo del demandante.

Teniendo en cuenta que se trata de un asunto de naturaleza tributaria, en el que se discute una contribución parafiscal<sup>2</sup>, para determinar la competencia por razón del

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren 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. 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.  
(...)

<sup>2</sup> Sentencia C-040 de 1993. M.P. CIRO ANGARITA BARÓN. "(...) CUOTA DE FOMENTO PANELERO-Naturaleza. La cuota de fomento panelero es una contribución legal que grava únicamente a los productores de panela y cuyo producto está destinado específicamente a satisfacer necesidades propias y exclusivas del gremio panelero. Que, a pesar de aparecer en el presupuesto nacional, se maneja a través de una cuenta especial, que no afecta rentas nacionales creadas, aunque puede ser objeto de aportes del presupuesto nacional, así como de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Si la Carta acepta la existencia de contribuciones parafiscales, que por su propia naturaleza cuentan con una destinación especial y prohíbe tan sólo las rentas o ingresos tributarios nacionales de destinación específica; y si, de otra parte es claro que la cuota de fomento panelero no es una renta nacional, sino una contribución parafiscal, no podemos más que aceptar la constitucionalidad de dicha cuota.(...)"



territorio, se debe acudir a la regla contenida en el numeral 7 del artículo 156 del CPACA, que dispone:

*“Artículo 156. 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.**  
(...)”*

En el *sub examine*, se advierte que la Federación Nacional de Productores de Panela – Fedepanela, tiene su domicilio en el Distrito Capital de Bogotá, por lo que es este el lugar donde, a través de la sociedad Garssa Consulting S.A.S.<sup>3</sup>, se profirió la liquidación del valor adeudado de la cuota de fomento panelero correspondiente al año 2015, por la suma de \$58.418.120, a cargo del demandante, respecto de la cual la DIAN, mediante Oficio 000S2020006269 de 9 de junio de 2020, determinó declarar la conformidad de la misma.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que Fedepanela expidió la Certificación de 22 de septiembre de 2021, que señala el valor de la liquidación de la contribución parafiscal a cargo del demandante, desde su lugar de domicilio, esto es, el Distrito Capital de Bogotá, es claro que la competencia por el factor territorial le corresponde al Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, el Despacho dirimirá el conflicto negativo de competencia, en el sentido de disponer que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el Departamento de Antioquia, debe ser conocida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- DIRIMIR** el conflicto negativo de competencia entre el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín y el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, en el sentido de declarar competente al último de estos, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el Departamento de Antioquia.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, **REMÍTASE** el presente asunto al Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, para lo de su competencia.

**TERCERO.- COMUNÍQUESE** lo aquí decidido al Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín.

<sup>3</sup> La firma Garssa Consulting S.A.S., fue nombrada como auditor interno del Fondo de Fomento Panelero, mediante el acta No. 087 de 4 de noviembre de 2015 y ratificada mediante actas sucesivas de los años 2016, 2017, 2018 y 2019.



**Radicado:** 11001-33-37-044-2022-00382-01 (27620)  
**Demandante:** DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

**CUARTO.-** Contra esta decisión no proceden recursos, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 243A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Consejera