

LINEAMIENTO 003

PARA: DELEGATURA PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES

DE: Alexander Sánchez Pérez
Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales

ASUNTO: Suspensión y reanudación de términos en procesos en que se haya decidido un conflicto de jurisdicción, que versen sobre infracciones a derechos de propiedad industrial, competencia desleal y consumo en contra de entidades de naturaleza pública

FECHA: 14 de noviembre del 2024

El Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud de las facultades de dirección que le confiere el artículo 21 del Decreto 4886 de 2011, esto es, «coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos», procede a impartir el presente lineamiento con el fin de garantizar un adecuado y plausible ejercicio de las funciones jurisdiccionales al interior de la Delegatura que preside, otorgadas por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 y el artículo 116 de la Constitución Política, en materia de suspensión y reanudación de términos en procesos en que se haya decidido un conflicto de jurisdicción, que versen sobre infracciones a derechos de propiedad industrial, competencia desleal y consumo en contra de entidades de naturaleza pública.

El lineamiento aquí descrita nace como resultado de la revisión rigurosa de las diversas posturas adoptadas por la Delegatura, en ejercicio de las funciones jurisdiccionales en procesos de infracción a derechos de propiedad industrial, competencia desleal y consumo que vinculan a entidades de naturaleza pública, y la finalidad consiste en unificar criterios jurídicos disímiles para garantizar igualdad y seguridad jurídica en los siguientes temas: **i)** suspensión o interrupción de términos para dictar sentencia a la luz del artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, en virtud de un conflicto de jurisdicción; y **ii)** la definición de los extremos temporales que deben considerarse para efectos de contabilizar dichos términos.

El presente lineamiento se modificó y complementó a partir de la directriz 003, publicada el 9 de mayo del 2024 en el Sistema de Trámites de la Superintendencia de Industria y Comercio (rad. 24-214315-0-0, trámite 324, actuación 411), la cual está comprendida en 9 folios.

Previamente a abordar estos temas, resulta necesario estudiar los conflictos de jurisdicción que se han presentado entre la Superintendencia de Industria y Comercio y el Consejo de Estado respecto de infracciones a derechos de propiedad industrial, competencia desleal y consumo en contra de entidades de naturaleza pública, para efectos de identificar la postura vigente.

Cuestión preliminar: el análisis de los conflictos de jurisdicción surgidos entre la Superintendencia de Industria y Comercio y el Consejo de Estado en procesos de infracción a derechos de propiedad industrial, competencia desleal y consumo en contra de entidades de naturaleza pública

La disputa para conocer de asuntos sobre infracción a derechos de propiedad industrial y competencia desleal en los que se encuentran involucradas como demandadas de forma individual o concurrente con personas de naturaleza privada², entidades de naturaleza pública, ha suscitado un enfrentamiento entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que ha dado origen a criterios opuestos frente al factor jurisdiccional aplicable.

La primera postura aboga por reconocer que la competencia se determina por la naturaleza orgánica del extremo pasivo del litigio; mientras que la segunda, privilegia la especialidad normativa que se centra en las pretensiones asociadas a declarar la responsabilidad por conductas presuntamente constitutivas de actos de competencia desleal e infracción a los derechos de propiedad industrial.

A. El reconocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a la luz de un criterio orgánico

Mediante auto 164 de 2022³, la Corte Constitucional resolvió el conflicto de jurisdicción suscitado entre la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC). El conflicto se originó por una demanda de reparación directa promovida por la sociedad peruana *La Positiva Seguros y Reaseguros S.A.* —en adelante *La Positiva* (Perú)—, en contra de la sociedad colombiana *Positiva Compañía de Seguros S.A.* —en adelante **Positiva** (Colombia)—. La pretensión principal del medio de control de reparación directa era que se i) declarara extracontractualmente responsable a Positiva Colombia por la vulneración de

² V. Camilo Hernán Cortés Prieto, «Las cuatro etapas del conflicto jurisdiccional para conocer procesos de infracción a derechos de propiedad industrial y competencia desleal contra entidades públicas».

<https://propintel.uexternado.edu.co/las-cuatro-etapas-del-conflicto-jurisdiccional-para-conocer-procesos-de-infraccion-a-derechos-de-propiedad-industrial-y-competencia-desleal-contra-entidades-publicas/> (consultado el 21/10/2024).

³ Al margen de que el auto de la Corte Constitucional data del 2022, es menester precisar que este litigio nació el 23 de noviembre de 2017 cuando se repartió al Juzgado Cuarenta Administrativo de Bogotá una demanda de reparación directa presentada por la sociedad peruana *La Positiva Seguros y Reaseguros S.A.* en contra de la sociedad colombiana *Positiva Compañía de Seguros S.A.*

derechos del nombre comercial de Positiva Perú, «La Positiva Seguros y Reaseguros» el cual se remonta al año 1937, es decir, anterior al uso de la expresión «*Positiva Compañía de Seguros*» por parte de la demandada; y ii) que se ordene a Positiva (Colombia) abstenerse de identificar sus actividades comerciales en el mercado asegurador con el nombre “*Positiva Compañía de Seguros S.A.*”, o cualquier expresión semejante con el nombre comercial “*La Positiva Seguros y Reaseguros*”. La actora resaltó que no se estaba cuestionando la legalidad de algún acto administrativo, sino que lo que se pretendía era la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado determinó que no era la autoridad competente para conocer de la demanda presentada por Positiva Perú porque, de acuerdo con lo previsto en los artículos 24.3 del Código General del Proceso y 192 de la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones, le correspondía a la SIC resolver los procesos de infracción a derechos de propiedad intelectual, tal y como sucede con el uso exclusivo de nombres comerciales. Además, argumentó que la controversia por el daño hace parte del giro ordinario de los negocios de Positiva Colombia y, por lo tanto, en virtud de las excepciones establecidas en el artículo 105.1 del CPACA, ese asunto no era de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La SIC declaró su falta de competencia porque en la demanda no se discutían asuntos relativos al giro ordinario de los negocios de Positiva Colombia, como serían operaciones de seguros o reaseguros, sino que se debatía la responsabilidad extracontractual de una entidad pública. Por lo tanto, no aplicaba la excepción prevista en el artículo 105.1 del CPACA, sino la regla dispuesta en el artículo 104.1 de la misma normativa, que indica que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de los asuntos relativos a la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas, cualquiera que sea el régimen aplicable.

La Corte Constitucional en auto del 16 de febrero de 2022⁴ decidió que la jurisdicción de lo contencioso administrativo era la autoridad competente para conocer la acción radicada por Positiva Perú. La providencia se fundó en que: i) la demanda se interpone contra una entidad pública -Positiva Colombia-, —instituto descentralizado indirecto del nivel nacional, sometida al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, con participación mayoritaria del Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público—; ii) el litigio se encaminó hacia la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado por la presunta utilización de un nombre comercial, asunto que no hace parte del giro ordinario de los negocios de las entidades en conflicto; y, iii) de acuerdo con la Decisión 486 de 2000, la SIC no tenía competencia para resolver esta controversia, dado que, entre las finalidades de la acción de infracción de los derechos de propiedad intelectual, no estaba declarar la responsabilidad extracontractual de una entidad pública.

⁴ Corte Constitucional, auto 164 del 16 de febrero de 2022, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

En conclusión, la **regla de decisión** que se inauguró consistió en que la cláusula general de competencia establecida en el inciso 1° del artículo 104 del CPACA precisa que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los procesos mediante los cuales **se pretenda la declaratoria de responsabilidad extracontractual de una entidad pública por el uso del nombre comercial**, cuando se constate que dicho uso no se enmarca en el giro ordinario de los negocios de una entidad financiera, aseguradora o vigilada por la Superintendencia Financiera.

Al amparo de este criterio, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales desde el año 2019 rechazó sistemáticamente los litigios relacionados con infracción a derechos de propiedad industrial y de competencia desleal en los que estuviera involucrada una entidad de naturaleza pública.

En otra decisión del 27 de diciembre de 2019⁵, la SIC rechazó la demanda de infracción a derechos de propiedad industrial presentada por «OVO TECHNOLOGIES S.A.S» en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-INDUMIL, por las siguientes razones: i) «los asuntos relativos a la presunta infracción de derechos de propiedad industrial son, en esencia, asuntos de responsabilidad civil extracontractual, [por lo que] la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al igual que la jurisdicción ordinaria, pueden resolver conflictos en donde se debata sobre la configuración de conductas que constituyan una infracción de derechos de propiedad industrial»; ii) «los asuntos por infracción a derechos de propiedad industrial (responsabilidad civil extracontractual) en los que la persona demandada sea un organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación, deben ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no por la Jurisdicción Ordinaria, lo que incluye que no pueden ser conocidos por la Superintendencia de Industria y Comercio» (se subraya).

El 7 de mayo de 2021⁶, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales en el marco de una prueba extraprocesal solicitada en contra de ECOPEPETROL S.A. y OCCIDENTAL ANDINA LLC declaró la falta de jurisdicción. Las razones que expuso en dicha oportunidad fueron las siguientes: i) ECOPEPETROL S.A., es una empresa industrial y comercial del Estado, cuya participación accionaria mayoritariamente es pública en un 88,49%, lo que implica que en su composición accionaria supera el 50% y, por ende, es procedente la aplicación del artículo 104 del CPACA, ii) la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene jurisdicción para resolver lo relativo a la solicitud de prueba extraprocesal por actos de infracción a derechos de propiedad industrial y/o de competencia desleal que contra entidades de naturaleza pública se solicite.

En ese sentido, en sentencia del 15 de diciembre de 2021⁷, la SIC precisó que «contrario a ser excluyentes los conceptos (de responsabilidad extracontractual y los de competencia desleal

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, auto 131680 del 27 de diciembre de 2019.

⁶ Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, auto 55391 del 7 de mayo de 2021.

⁷ Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, auto 152692 del 15 de diciembre de 2021.

e infracción a derechos de propiedad industrial) son realidades inescindibles, pues justamente la comisión de actos de competencia desleal como de infracción a derechos de propiedad industrial generan responsabilidad extracontractual y con ellos surgen los diferentes deberes de reparación». Prosiguió esta idea, señalando que «las acciones de competencia desleal y/o infracción a derechos de propiedad industrial no ostentan una naturaleza especial que lleve a que este tipo de asuntos se encuentren fuera de la responsabilidad civil extracontractual. Estos son, en esencia, procesos de responsabilidad civil extracontractual, cuyo fundamento es el régimen de competencia desleal contenido en la Ley 256 de 1996». Por tanto, «si la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es quien conoce de los procesos relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable, es evidente que puede conocer procesos en los que una entidad pública incurra en actos de competencia desleal y por infracción a derechos de propiedad industrial, pues no se trata de nada distinto a procesos de responsabilidad extracontractual derivada de la comisión de actos de competencia desleal y por infracción a derechos de propiedad industrial» (se subraya).

B. El reconocimiento de la jurisdicción ordinaria a luz del criterio de especialidad normativa

La Corte Constitucional utilizó el criterio de especialidad normativa para resolver conflictos de competencia entre jurisdicciones relacionados con la acción de infracción a derechos de propiedad industrial y competencia desleal. Específicamente, en el auto 1001 de 2022⁸, por primera vez⁹, adoptó este criterio para asignar esta clase de procesos a la Superintendencia de Industria y Comercio. En este caso, se analizó un conflicto de competencia entre la SIC y el Juzgado 2º Administrativo de Tunja respecto de una acción de infracción de derechos de propiedad industrial presentadas en contra de, entre otros, el municipio de Chiquinquirá, Boyacá. En dicha ocasión se precisó que «[l]a Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil es la competente para conocer de la acción declarativa y de condena, y de la acción de infracción de derechos de propiedad industrial que se presente por actos de competencia desleal y por el uso de la marca comercial, establecidos en la Ley 256 de 1996 y la Decisión Andina 486 del 2000 respectivamente, de conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 24 del Código General del Proceso»¹⁰.

Así, en virtud del principio de especialidad normativa «siempre que la competencia de la SIC se enfrente a una atribución genérica prevista para una autoridad judicial distinta, la primera debe primar sobre la segunda». En consecuencia, «la regulación de los actos de competencia desleal se encuentra contenida en un régimen especial, que se vincula con el derecho mercantil y el derecho de los mercados, por lo que se puede considerar que, en estricto sentido,

⁸ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁹ En el auto 487 de 2023 se consignó en la nota de pie de página 10 lo siguiente: «Como antecedente relevante sobre la regla de decisión en asuntos de competencia desleal, se tiene al Auto 1001 de 2022, siendo el primer asunto que determinó la asignación de esta clase de procesos a la Superintendencia de Industria y Comercio señalando».

¹⁰ Esta misma razón se consignó en el auto 1036 de 2022.

no se trata de materias sujetas al derecho administrativo o que impliquen el desenvolvimiento de una función administrativa. Así las cosas, se excluye la aplicación del enunciado general de competencia del artículo 104 del CPACA.»

La misma Corte, en auto 1036 de 2022 precisó que i) las acciones previstas en la Ley 256 de 1996 para proteger la competencia son diferentes al medio de control de reparación directa, pues las primeras tienen la finalidad de proteger la libre competencia en el mercado, aunque a través de ellas se pueda obtener también una indemnización de perjuicios. En contraste, la reparación directa busca el reconocimiento de una indemnización ante hechos generadores de responsabilidad extracontractual del Estado; ii) la Ley 256 de 1996 se aplica a todos los miembros o partícipes del mercado y no se limita a la naturaleza jurídica del demandado. El artículo 20.3 de la Ley 1564 de 2012 establece que los jueces civiles del circuito son competentes para conocer, en primera instancia, de los asuntos relativos a la competencia desleal. Esto, sin perjuicio de las funciones jurisdiccionales asignadas a las autoridades administrativas.

Así, en el auto 1509 de 2022¹¹ la Corte Constitucional estudió un conflicto negativo de jurisdicción entre el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá y el Juzgado 33 Administrativo del Circuito de la misma ciudad. En este caso, el asunto objeto de discusión se centró en la competencia para conocer de la demanda de protección al consumidor interpuesta por una universidad de carácter público. La Corte aplicó el principio de especialidad para resolver el conflicto suscitado. Al respecto, afirmó que: «(...) en aplicación del principio de especialidad normativa, la Sala considera que, por la naturaleza de las pretensiones, la demanda y la acción ejercidas por la Universidad que versan sobre una relación de consumo y la protección del derecho a la garantía de los consumidores debe ser conocida por la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. En este caso, en primera instancia ante la Superintendencia de Industria y Comercio y, en segunda, ante los juzgados civiles del circuito. (...)». En esa oportunidad, declaró la competencia del Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá para conocer de la acción.

En autos 270 y 368 de 2023¹² se inauguró la siguiente regla de decisión: «la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil es la autoridad competente para conocer de la acción de infracción que se presente por la presunta vulneración de los derechos de propiedad industrial, de conformidad con el artículo 24.3 del Código General del Proceso y el artículo 238 de la Decisión Andina 486 del 2000, sin considerar la naturaleza pública de la accionante».

Lo anterior, se fundó en las siguientes razones: i) la regulación de las controversias de propiedad industrial se encuentra contenida en un régimen especial; particularmente, la acción de infracción de derechos de propiedad industrial está regulada en el artículo 24.3 del Código General del Proceso, por lo que la competencia para conocer de estas controversias está en cabeza de la SIC, asimilable, desde el punto de vista funcional, a la jurisdicción ordinaria civil.

¹¹ M.P. Hernán Correa Cardozo.

¹² Juan Carlos Cortés González.

Bajo ese entendido, se aplica al presente asunto el criterio de especialidad, apartándose de la cláusula general de competencia del artículo 104 del CPACA; ii) el asunto bajo estudio no puede asimilarse a un tema de responsabilidad extracontractual de una entidad pública. Ello, debido a que la acción es interpuesta por una entidad pública contra una organización sindical por presunta vulneración a derechos de propiedad industrial. Es decir, la entidad pública es quien reclama un posible daño respecto de conductas de una organización sindical, que se rige por normas del derecho privado. Por lo tanto, prima facie, no habría lugar a aplicar el artículo 104.1 del CPACA ni considerar la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En auto 487 de 2023¹³ se resolvió un conflicto que se generó en el marco de una solicitud de medida cautelar en contra de la E.A.A.A.M. – E.S.P. por considerar que los hechos que son objeto de la demanda son actos desleales de violación de normas, desviación de la clientela y la violación a la prohibición general de competencia desleal. La Corte Constitucional precisó que el conocimiento de la medida cautelar le correspondía a la Superintendencia de Industria y Comercio toda vez que, i) su función jurisdiccional no está limitada a la naturaleza de las partes; y ii) el contenido de la medida cautelar se refiere a un posible acto de competencia desleal por parte de la E.A.A.A.M. – E.S.P.

En el auto A-1560 de 2023¹⁴ se precisó la siguiente regla: «la Jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, lo que incluye la competencia otorgada a la SIC, es la competente para conocer de la acción declarativa y de condena en materia de competencia desleal, con independencia de la naturaleza pública o privada de la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 256 de 1996 y en el literal b) del numeral 1° del artículo 24 del Código General del Proceso».

En este caso, la sociedad Bathymetric Solutions S.A.S. presentó ante la SIC la acción declarativa y de condena «por violación a las normas relativas a la competencia desleal», contra la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Minas y Energía, Dirección General Marítima, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industrial Naval, Marítima y Fluvial.

La Corte Constitucional precisó que la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la SIC conoce de los procesos en los que se pretende la protección de los derechos que poseen los actores de un mercado, sin importar que dentro del extremo pasivo se encuentren entidades públicas, teniendo en cuenta que: i) las entidades públicas que acuden al mercado lo hacen como participantes del mismo, por tanto ii) es la naturaleza de las pretensiones y no la de las partes lo que determina la competencia de la SIC; y, además, iii) «la Constitución no prohíbe que las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales conozcan procesos

¹³ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

¹⁴ M.P. Juan Carlos Cortés González

en los que son parte entidades públicas»¹⁵. Por consiguiente, la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la SIC es la autoridad a la que le corresponde asumir el conocimiento de los procesos en los que se examinen actos de competencia desleal, con independencia de la naturaleza pública o privada de alguna de las partes en el litigio¹⁶.

Conclusión

Esta delegatura declaraba la falta de jurisdicción en los asuntos de competencia desleal y/o propiedad industrial cuando los organismos o entidades con participación del Estado igual o superior al 50% de su capital constituían el extremo pasivo de la controversia litigiosa, toda vez que, a su juicio, podían tramitarse como controversias de responsabilidad contractual o extracontractual ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en aplicación del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, en especial sus numerales primero y párrafo¹⁷.

Este criterio de interpretación que considera que la definición de competencias debe estar en cabeza de la jurisdicción contencioso-administrativa no es compartido por autoridades judiciales como la Sección Primera del Consejo de Estado, que al recibir tales asuntos, ha declarado la falta de jurisdicción, alegando que el hecho de que una de las partes involucradas en conductas presuntamente constitutivas de competencia desleal y/o propiedad industrial, sea de naturaleza pública, no despoja a los jueces civiles del circuito y tampoco a la Superintendencia de Industria y Comercio, de la facultad de tramitarlos y resolverlos, ya que fue atribuida por el legislador bajo un criterio de especialidad en razón de la materia, como se desprende de los artículos 20 (numerales 2 y 3) y 24 del Código General del Proceso.

Esta tensión se ha materializado en el nacimiento de conflictos de jurisdicción, respecto de los cuales la Corte Constitucional, como órgano de definición de colisiones, ha considerado que los asuntos deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, lo que incluye también la competencia a prevención de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales

¹⁵ Auto 840 de 2023, M.P. Natalia Ángel Cabo

¹⁶ Esta misma posición fue adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del 14 de noviembre de 2019, en la cual resolvió un conflicto negativo de jurisdicciones entre el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y el Consejo de Estado, con ocasión de un proceso de acción por infracción de derechos de propiedad industrial. En dicha oportunidad, se señaló que: “el principio de especialidad normativa debe tenerse en cuenta como factor determinante de la competencia (...) ya que existen normas que de manera expresa y clara determinan el conocimiento de determinado asunto a unas determinadas autoridades jurisdiccionales”.

¹⁷ «Artículo 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente conocerá de los siguientes procesos: // 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable. // 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. (...) Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%».

de la Superintendencia de Industria y Comercio. Así, por ejemplo, en materia de competencia desleal:

[E]n primer lugar, que la Ley 256 de 1996, que contempla las acciones previstas para amparar la libre y leal competencia económica, abarca a todos los actores del mercado y su aplicación no se basa en un criterio subjetivo de la calidad del demandado mediante dichas acciones. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 461 del Código de Comercio, por regla general las sociedades de economía mixta se sujetan al derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, “salvo disposición legal en contrario”. Agregó que, “aunque las sociedades de economía mixta pueden gozar de ciertas prerrogativas y privilegios como integrantes de la Rama Ejecutiva, al sujetarse a las reglas de derecho privado en el ejercicio de sus actividades de naturaleza comercial o industrial, se someten frente a ellas a una relación de concurrencia en el mercado, por lo que sus actuaciones no pueden ir en contra de la libre y leal competencia”¹⁸. En tercer lugar, el artículo 24 del Código General del Proceso es una norma especial que asigna competencia jurisdiccional a la SIC, circunscrita a materias precisas y sujeta al criterio de especialidad. Según este último, en cuanto a competencia desleal se refiere, es la naturaleza de las pretensiones y no la de las partes la que determina la competencia de la SIC^{19,20}.

I. De la suspensión o interrupción de los términos judiciales originada por un conflicto de jurisdicción entre la SIC y el Consejo de Estado

La postura adoptada por la Corte Constitucional, como tribunal de conflictos jurisdiccionales, fundada en el criterio de especialidad normativa, generó el retorno de varios expedientes para ser tramitados por esta Delegatura, situación que ha suscitado la necesidad de establecer de qué manera deben contabilizarse los términos previstos en el artículo 121 del CGP para proferir sentencia, so pena de operar la pérdida de competencia a prevención, particularmente, respecto de los asuntos en los que se surtió la notificación de la admisión de la demanda a la parte pasiva.

En ese contexto, otra inquietud que surgió es, si dichos plazos se **interrumpen o se suspenden**, considerando frente a la primera posibilidad, que estos vuelven a computarse desde el inicio, mientras en la segunda, se reanudan, es decir, que se tiene en cuenta el tiempo transcurrido antes de la situación que originó la suspensión para que sigan corriendo luego de superada.

Ahora, teniendo en consideración que el artículo 121 del CGP prevé una obligación para las autoridades de i) resolver los asuntos que están conociendo, y ii) adelantar las actuaciones

¹⁸ Auto 1036 de 2022.

¹⁹ Auto 1036 de 2022. Este auto cita jurisprudencia sobre el principio de especialidad normativa en procesos de conflicto de competencia entre jurisdicciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, rad. 110010102000201803042001 del 14 de noviembre de 2019. M.P. Fidalgo Javier Estupiñán.

²⁰ Corte Constitucional, auto 1036 de 2022, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Criterio reiterado en: Corte Constitucional, auto 1764 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo.

que estén a su alcance para resolverlos en un término perentorio, no resulta razonable exigir el cumplimiento del deber de proferir sentencia de primera o segunda instancia en los términos allí establecidos, cuando el proceso con ocasión de un conflicto de jurisdicción no está bajo su responsabilidad, precisamente debido a que se está definiendo si es o no competente para tramitar y decidir la controversia.

Bajo esa misma lógica, el artículo en comento aclara que los referidos plazos se contabilizan «salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal» y la Corte Constitucional en sentencias como la C-443 de 2019 y la T-334 de 2020 ha precisado que la desatención de aquellos no puede configurar «la nulidad automática de las actuaciones extemporáneas contenida en el artículo 121 del CGP»²¹, debido a que una conclusión en tal sentido «[n]o tiene en cuenta que existen diferentes vicisitudes que se pueden presentar en el transcurso del proceso y que el juez no puede evitar a pesar de su incidencia en la duración del trámite y el vencimiento del plazo para decidir»²².

En ese orden de ideas, deviene lógico y coherente considerar que, como ocurre con ocasión de la interrupción o suspensión de términos judiciales, el tiempo transcurrido con ocasión del conflicto de jurisdicción, no puede contabilizarse para efectos de exigir que se profiera fallo en un (1) año para primera instancia y 6 meses para segunda instancia.

Se debe entonces establecer, frente a los aludidos conflictos, si corresponde declarar la interrupción o la suspensión de términos judiciales, particularmente, frente a lo previsto para fallar en el artículo 121 del CGP.

Sobre el particular, lo primero que se evidencia al revisar la legislación procesal civil, es que la interrupción y suspensión de términos judiciales se encuentra prevista en los artículos 159²³ y 161²⁴, normas que no prevén como causal la existencia de un conflicto de jurisdicción, por lo que de su tenor literal *prima facie* no se advierte la respuesta al interrogante formulado.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-334 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²² *Ibidem*.

²³ «Artículo 159. Causales de interrupción. El proceso o la actuación posterior a la sentencia se interrumpirá: // 1. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de la parte que no haya estado actuando por conducto de apoderado judicial, representante o curador ad litem. // 2. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del apoderado judicial de alguna de las partes, o por inhabilidad, exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado. Cuando la parte tenga varios apoderados para el mismo proceso, la interrupción solo se producirá si el motivo afecta a todos los apoderados constituidos. // 3. Por muerte, enfermedad grave o privación de la libertad del representante o curador ad litem que esté actuando en el proceso y que carezca de apoderado judicial. // La interrupción se producirá a partir del hecho que la origine, pero si este sucede estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente. Durante la interrupción no correrán los términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento».

²⁴ «Artículo 161. Suspensión del proceso. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos: 1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvención. El proceso ejecutivo no se suspenderá porque exista un proceso declarativo iniciado antes o después de aquel, que verse sobre la validez o la autenticidad del título ejecutivo, si en este es procedente alegar los mismos hechos como excepción. // 2. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita

No obstante lo anterior, al analizar las causales de interrupción, se evidencia que obedecen a causas como la muerte, la enfermedad grave, la privación de la libertad de las partes, sus apoderados y/o del curador *lítem* o la exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado de aquéllos; es decir, a situaciones ajenas o exteriores a la voluntad de los principales sujetos procesales y que tienen origen por fuera del proceso, y en virtud de las cuales no resulta fáctica y/o jurídicamente posible exigirle a las partes que cumplan con las cargas procesales que les corresponde, por lo que sólo cuando se vincula a los herederos o se nombra a otro apoderado o curador, según el caso, es factible exigir el cumplimiento de éstas.

En ese orden de ideas, la **interrupción** constituye una garantía a disposición de los sujetos procesales frente a circunstancias imprevistas y/o irresistibles como las anotadas, en la medida que le permite a quien debe comparecer a un trámite judicial adelantar las gestiones pertinentes para asegurar su participación, por ejemplo, reemplazar a su apoderado, sin que entretanto en su contra corran los términos judiciales²⁵.

En cuanto a la **suspensión**, a la luz del artículo 161 del CGP, es procedente i) cuando las partes la solicitan de común acuerdo o ii) por prejudicialidad, es decir, en el segundo evento, «cuando se trata de una cuestión sustancial, **diferente pero conexa**, que sea indispensable resolver por sentencia **en proceso separado**, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca»²⁶.

Por lo tanto, se trata de un lado, de una circunstancia que obedece exclusivamente a la voluntad de las partes involucradas, y de otro, a la existencia de dos procesos distintos que guardan relación de conexidad, de tal manera que lo que ocurra en uno incidirá necesariamente en el otro. Por consiguiente, se originan situaciones particulares que ameritan la suspensión de la controversia ante alternativas para finalizar o encauzar el destino del proceso, por ejemplo, un acuerdo entre los principales sujetos procesales frente a sus pretensiones y excepciones o una decisión judicial que define uno de los aspectos centrales del debate.

Además, como nota distintiva de la suspensión, se encuentra que opera en virtud de una declaración dentro del proceso respectivo, ya sea de las partes de común acuerdo ante la autoridad con funciones jurisdiccionales, o cuando ésta determina que hay lugar a la

de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa. // PARÁGRAFO. Si la suspensión recae solamente sobre uno de los procesos acumulados, aquel será excluido de la acumulación para continuar el trámite de los demás. // También se suspenderá el trámite principal del proceso en los demás casos previstos en este código o en disposiciones especiales, sin necesidad de decreto del juez».

²⁵ Sobre el particular ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, auto AL1090-2022 del 16 de marzo de 2022, rad. 87553, M.P. Gerardo Botero Zuluaga; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, auto AL5404-2022, rad. 90760, M.P. Iván Mauricio Lenis Gómez.

²⁶ Corte Constitucional, auto 278 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

prejudicialidad; mientras que la interrupción de los términos judiciales tiene lugar cuando acaecen circunstancias de hecho originadas por **fuera** del proceso, que impiden que las partes intervengan, aclarando, como lo hace el artículo 159 del CGP, que si éstas suceden «estando el expediente al despacho, surtirá efectos a partir de la notificación de la providencia que se pronuncie seguidamente».

Algunos aspectos de la suspensión e interrupción de los términos judiciales se han consignado en la normativa procesal civil, la primera de ellas como consecuencia de la existencia de un conflicto de jurisdicción, porque se trata de una situación de la cual depende la definición de varios aspectos esenciales del proceso, concretamente, el juez competente y el procedimiento que debe adelantarse para ventilar la controversia, más no de circunstancias imprevistas y/o irresistibles que impiden la comparecencia de las partes como ocurre con el fenómeno de la interrupción.

Asimismo, nótese que el conflicto de jurisdicción tiene lugar con ocasión de manifestaciones que realizan las autoridades con funciones jurisdiccionales sobre su competencia para conocer un asunto, por lo que como ocurre con la suspensión, lo que da lugar a la misma es la cualificación judicial de las manifestaciones que realizan los sujetos procesales dentro del proceso respectivo, más no a situaciones exógenas originadas por fuera de éste como la muerte, la enfermedad grave, la privación de la libertad o la exclusión o suspensión en el ejercicio de la profesión de abogado.

Añádase a lo expuesto, que los términos judiciales objeto de análisis en el presente lineamiento (art. 121 del CGP) son los previstos para que las autoridades con potestad jurisdiccional resuelvan mediante sentencia las controversias, por ende, se trata de una garantía de las partes, estrechamente relacionada con el derecho de **acceso efectivo y oportuno** a la administración de justicia²⁷, por lo que resultaría contrario a éste que se predicara que con ocasión de un conflicto de jurisdicción, dichos términos vuelven a computarse desde el inicio, con lo que se desconoce el tiempo que pudo haberse invertido antes de que se planteara aquél, el cual las señaladas autoridades están llamadas a considerar en la obligación que les asiste de adelantar en la medida de lo posible todas las actuaciones a su alcance para resolver el asunto en un plazo razonable²⁸.

En consonancia con las anteriores consideraciones, en un contexto similar al de conflicto de jurisdicción, también puede acudir por analogía, al artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, que, a propósito de los conflictos de competencia administrativa, señala que, mientras estos se adelantan, se **suspenden** los términos para resolución de las peticiones respectivas.

²⁷ Sobre el alcance del artículo 121 del CGP y su estrecha relación con la garantía de decisiones judiciales en un plazo razonable: Corte Constitucional, sentencia C-443 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Corte Constitucional, sentencia T-334 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁸ Garantía que tiene fundamento en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y en el inciso 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sobre el particular ver: Corte Constitucional, sentencia T-334 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Es más, a partir de la anterior norma, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver los aludidos conflictos de competencia, ha considerado que lo procedente es predicar la suspensión de los términos, motivo por el cual definida la autoridad a la que le corresponde decidir un asunto, éstos se reanudan. Sobre el particular, se destacan las siguientes consideraciones, contenidas en la decisión del 23 de febrero de 2022²⁹:

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán³⁰.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del CPACA para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la **suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.**

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, **los términos suspendidos se reanudarán** o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión” (se destaca).

En suma, aunque el Código General del Proceso no tiene un artículo específico que establezca expresamente qué ocurre con los términos judiciales, particularmente los previstos en el artículo 121 del mismo estatuto, con ocasión de un conflicto de jurisdicción, **se estima que lo procedente es considerar que hay lugar a su suspensión.**

II) De los extremos temporales para contabilizar la suspensión de términos judiciales con ocasión de un conflicto de jurisdicción

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 23 de febrero de 2022, M.P. Ana María Charry Gaitán, R rad. 11001-03-06-000-2021-00156-00.

³⁰ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al texto actual de dicha norma, tal como fue subrogada por el artículo 1º de la misma Ley 1755 de 2015.

Esclarecido que, con ocasión a los conflictos de jurisdicción, particularmente los negativos, que son los que han motivado el presente lineamiento, lo más apropiado es predicar la suspensión de términos judiciales, el siguiente interrogante que surge es **desde y hasta cuándo hay lugar a considerar que éstos no corren.**

En cuanto al extremo inicial, en estricto sentido habría lugar a considerar que la suspensión inicia cuando se genera el conflicto de jurisdicción, lo que tiene lugar cuando la segunda de las autoridades involucradas declara frente a un caso concreto que carece de competencia, lo que en el contexto que motiva el presente lineamiento, tendría lugar cuando los operadores de la jurisdicción de lo contencioso administrativo manifiestan no compartir la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio de remitirles el asunto, por lo que solicitan la intervención de la Corte Constitucional.

Aunque *prima facie* la anterior alternativa es ponderada y razonable, se estima que no tiene en cuenta que desde el momento en que quedó notificada la decisión de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio de declarar que carecía de jurisdicción para resolver el asunto, la entidad dejó de tener injerencia directa sobre la controversia correspondiente, y por el contrario, manifestó su imposibilidad de continuar adelantando las actuaciones pertinentes para su trámite y decisión, por lo que hasta que se notifique su decisión, no hay lugar considerar que le es exigible proferir un fallo en el término de un año luego de notificado al demandado el auto que admite la demanda.

Inclusive, como consecuencia de la declaratoria de falta de jurisdicción, esta delegatura en cumplimiento del artículo 90 del CGP ha remitido el expediente a la autoridad que en su momento consideró competente, de manera tal que desde ese instante no cuenta con los insumos necesarios para el trámite y resolución del debate.

En consonancia con lo expuesto, debe considerarse que el tiempo que transcurre para que la autoridad a la que se le remitió el proceso decida sobre su competencia para conocer el mismo, **no depende de la voluntad de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio**, por lo que resultaría desproporcionado e inidóneo que el mismo se tuviera como efectivamente transcurrido para efectos de establecer el plazo con el que ésta cuenta para dictar el fallo, después de que se determine por la Corte Constitucional que es la que debe proferirlo.

En consecuencia, se estima que, en el marco de un conflicto de jurisdicción, desde el instante en que esta Delegatura dejó de tener injerencia, capacidad de decisión sobre la controversia respectiva, debe considerarse que los términos judiciales se suspenden (extremo inicial de la suspensión), lo que tendría lugar una vez se **notifique el auto** mediante el cual declaró su falta de competencia para conocer el asunto.

En ese orden, el extremo final de la suspensión (finalización de la suspensión y reanudación del término) se constata con i) la devolución del proceso por parte de la Corte Constitucional a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, la cual debe aparecer efectivamente³¹ radicada en el expediente y acreditada por la Secretaria de la delegatura al funcionario judicial respectivo; y ii) que contenga la decisión o providencia en su integralidad, la cual dirimió el conflicto negativo de jurisdicción.

Lo anterior en la medida que es desde ese instante que la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales vuelve a contar con los elementos ciertos y necesarios para impulsar el proceso correspondiente, y, por consiguiente, se hace exigible que adelante las gestiones pertinentes para dictar sentencia en los términos previstos en el artículo 121 del CGP.

Desde luego, las anteriores consideraciones resultan pertinentes en aquellos casos en los que el conflicto de jurisdicción se presentó con posterioridad a la notificación al demandado del auto admisorio de la demandada o a partir de la radicación de la demanda cuando ésta se haya calificado fuera del término previsto en el Estatuto Procesal³², pues por mandato de la anterior norma, es el instante en el que comienza a correr el término de un año para proferir en primera instancia el fallo respectivo.

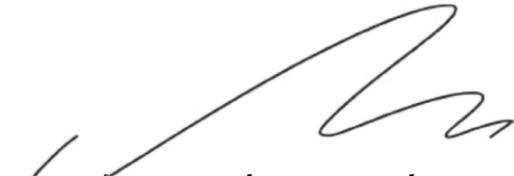
LINEAMIENTO

En los eventos en que la Corte Constitucional ha decidido o decida, en el marco de un conflicto negativo de jurisdicción frente a asuntos relativos a competencia desleal y/o propiedad industrial y protección al consumidor, que la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio es la competente para conocer de aquellos:

- i) Debe considerarse que con ocasión al conflicto de jurisdicción **los términos judiciales se suspendieron**, en especial, los previstos para dictar sentencia según el artículo 121 del CGP.
- ii) La suspensión de que trata el párrafo anterior tiene lugar (a) **desde** la notificación del auto mediante el cual esta Delegatura **declaró su falta de jurisdicción para conocer el asunto**, y (b) **hasta** que **se radicó efectivamente en el proceso correspondiente la decisión** que dirimió el conflicto negativo de jurisdicción.
- iii) El secretario de la Delegatura **deberá ingresar inmediatamente el proceso al despacho** para que el juez continúe con el trámite que en derecho corresponda, **cuya notificación se surtirá bajo los parámetros descritos en el artículo 295 del C.G.P.**

³¹ Entiéndase por «efectivamente» la radicación en el sistema de trámites del proceso que cursa ante la delegatura, esto es, que al visualizar en dicho sistema de trámites obre el consecutivo con la respectiva devolución del proceso a la delegatura.

³² Artículo 90 del C.G.P.



ALEXÁNDER SÁNCHEZ PÉREZ
Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales

