

JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN TERCERA

Carrera 57 No. 43-91 Edificio Aydee Anzola Linares Piso 5 Bogotá D.C.

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

REPARACIÓN DIRECTA

Exp. - No. 11001-33-36-033-2021-00128-00

Demandante: NOHORA ALICIA CELIS CRUZ Y OTROS

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE, NACIÓN-SENADO
DE LA REPUBLICA**

Auto interlocutorio No. 760

El expediente se encuentra al despacho con el propósito de resolver las excepciones previas formuladas en oportunidad. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, y el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, las reformas procesales introducidas por esta última prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento -desde el momento de su publicación- y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

I. Antecedentes

El 18 de mayo de 2021 mediante apoderado judicial, los señores (a) NOHORA ALICIA CELIS CRUZ en nombre propio y en representación de su menor hijo DAVID SANTIAGO BAQUERO CELIS; ANA SILVIA CRUZ DE CELIS, BLANCA ACENETH CELYS CRUZ, VÍCTOR MANUEL CELYS CRUZ, CARLOS ARTURO CELYS CRUZ, JOSÉ HERNANDO CELYS CRUZ, VIVIANA ANDREA CELIS CRUZ y JOSÉ GUSTAVO CELYS CRUZ en nombre propio, presentaron demanda de reparación directa en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE y de la NACIÓN- SENADO DE LA REPUBLICA por el daño que se afirma causado en razón a la denuncia fiscal, disciplinaria y penal sobre presuntas irregularidades en proyectos del sistema general de regalías que implicó a la señora NOHORA ALICIA CELIS CRUZ.

Mediante auto de fecha veintiuno (21) de julio de 2021, este despacho admitió la demandada interpuesta por NOHORA ALICIA CELIS CRUZ en nombre propio y en representación de su menor hijo DAVID SANTIAGO BAQUERO CELIS; ANA SILVIA CRUZ DE CELIS, BLANCA ACENETH CELYS CRUZ, VÍCTOR MANUEL CELYS CRUZ, CARLOS ARTURO CELYS CRUZ, JOSÉ HERNANDO CELYS CRUZ, VIVIANA ANDREA CELIS CRUZ, y JOSE GUSTAVO CELYS CRUZ, ordenando entre otras cosas: (i) correr traslado de la demanda en la forma indicada por los artículos 172 y 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012; (ii) y notificar por estado a las entidades demandadas tal y como lo señala el artículo 171, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, orden que fue cumplida el 5 de agosto de 2021.

En este orden, mediante apoderados judiciales, las entidades demandadas contestaron en término, formulando escrito de excepciones.

De igual forma, del escrito de excepciones este Despacho le corrió traslado al apoderado de la parte actora, quien recorrió el traslado de las mismas en término.

II. Caso concreto

2.1. El apoderado de la entidad demandada **MINISTERIO DE TRANSPORTE**¹ propuso como única excepción al escrito de demandada, la referida inexistencia de responsabilidad del Ministerio de Transporte por falla en el servicio.

2.2. Por su parte, el apoderado de la entidad demandada **SENADO DE LA REPÚBLICA**², propuso como excepciones al escrito de demanda a las que denominó: (i) hecho exclusiva y determinante de un tercero; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva; (iii) inexistencia de perjuicios indemnizables o cobro de lo no debido; (iv) inexistencia del nexo causal; (v) genérica o innominada; y (vi) indebida escogencia de la acción.

¹ Al respecto téngase en cuenta, que el escrito de contestación de demanda a tener en cuenta es el presentado por la abogada GLORIA CECILIA PACHECO OCHOA, lo anterior en razón, a la corrección realizada por el abogado Alvin Robin Ramírez Rodríguez, en cuanto a que este profesional radicó poder y contestación en el Juzgado, el día 21 de septiembre de 2021 y la apoderada que llevara la defensa del presente proceso lo hizo un día antes, es decir el día 20 de septiembre de 2021.

² Al respecto téngase en cuenta que la demanda fue contestada por apoderado del Congreso de la República, representado por el doctor Juan Diego Gómez, quien para todos los efectos legales actúa en este asunto en su condición de presidente del Senado de la República.

2.3. Ahora bien, en cuanto a las excepciones previas que deben resolverse previamente a la audiencia inicial, debe tenerse en cuenta que conforme a la actual normativa (Ley 2080 de 2021), son las enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso y son taxativas, no enunciativas.

En ese orden, vistos los argumentos de defensa anotados por la entidad demandada, observa el despacho que, únicamente la excepción de **“indebida escogencia de la acción”**, figura como previa por lo que las demás excepciones alegadas, serán objeto de estudio al definir de fondo el asunto de la controversia.

2.4. No obstante lo anterior y en el caso concreto, el apoderado de la entidad demandada Congreso de la República-Senado de la República adujo **falta de legitimación en la causa**, aduciendo que este se dedica exclusivamente al deber legal y constitucional de hacer leyes, y no es su talante ejercer labores contractuales en el Ministerio de Transporte.

En este orden, se tiene que mediante proveído del 21 de julio de 2021, se admitió la demanda interpuesta, en contra del Senado de la República por ser entre otras, a quien se le pretende endilgar responsabilidad por los hechos demandados. Corolario de lo anterior el 5 de agosto de 2021, la entidad demandada que alega falta de legitimación, fue notificada en debida forma, a través de mensaje de datos enviado a la dirección electrónica de notificación judicial de la demandada.

Ahora bien, si bien es cierto, de tener en cuenta los argumentos referidos por los demandados, los cuales son relacionados de forma sucinta, también es cierto que la **MANIFIESTA** falta de legitimación en la causa, constituye causal para proferir sentencia anticipada, de manera que, si no se justifica de porque es **“manifiesta”**, sus argumentos culminan para la sentencia de fondo.

A efectos de resolver lo pertinente, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado³:

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de abril de 2015. Radicación Numero: 080012333000201310302 01 (52322). C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourt.

“De conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y la material. **La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda**⁴. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la Litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto. Al respecto, se ha establecido:

Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.⁵

⁴ “(...) la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de **hecho y material**. Por la primera, **legitimación de hecho en la causa**, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado **de hecho y por activa**, y a quien cita y le atribuye está legitimado **de hecho y por pasiva**, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. **En cambio la legitimación material en la causa** alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda” (resaltado del texto). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Exp. 1993-0090 (14452). C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de julio de 2011, Exp. 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753). C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez

De conformidad con lo expuesto, aun cuando este Despacho no desconoce que los argumentos esgrimidos, tendientes a establecer o demostrar su no participación en los hechos acaecidos, y/o que no tuvieron responsabilidad en el daño que se les imputa, pueden llegar a probarse, puesto que forman parte igualmente de sus argumentos de defensa; no obstante no se puede perder de vista que, desde la propia presentación de la demanda, a la entidad demandada se le han hecho imputaciones puntuales, por el daño que se afirma ocasionado a la demandante, en razón a: (i) refiere que la denuncia impetrada por parte de uno de los senadores, que firmó en papelería y con el logo del Congreso de la República de Colombia, fue sin verificar ni probar los hechos denunciados, sin respetar el principio de inocencia de la demandante, ni el debido proceso; remitiendo copia de estas actuaciones a la demandada Ministerio de Transporte; (ii) perjuicios por denigrar el nombre de la señora Nohora Alicia Celis Cruz, así como aducen situación económica precaria; y (iii) señala que las demandadas incurrieron en gran omisión directa y violación de los derechos fundamentales Constitucionales de igualdad, petición, debido proceso, derecho al trabajo, presunción de inocencia, derecho de defensa y contradicción, a la honra y buen nombre entre otros al acusar administrativamente y denunciar penalmente injustamente y sin prueba alguna a la demandante NOHORA ALICIA CELIS CRUZ, y al asumir de facto y sin investigación previa ni verificación alguna los supuestos fácticos disciplinables, fiscales y penales inexistentes y al no darle continuidad laboral con la entidad.

De manera que tales imputaciones conlleva a que se configure la legitimación en la causa por pasiva – de hecho- en virtud de las pretensiones elevadas ante el Senado de la República, con el respectivo sustento fáctico contenido en el libelo, asunto distinto es que eventualmente se configure la legitimación material en la causa por pasiva, la cual está relacionada con la efectiva participación o relación del demandado con el daño causado, asunto que únicamente puede ser dilucidado al momento de emitir decisión de fondo.

De igual manera, es de advertir que la legitimación en la causa por pasiva y por activa, en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte, razón por la cual no es dable concluir en esta etapa procesal que se configure dicha excepción. De igual forma, ha de advertirse, que en este momento no se está analizando la responsabilidad de la entidad demandada, y no se puede

confundir la falta de legitimación en la causa por pasiva, con la inexistencia de una responsabilidad, pues la presunta responsabilidad que eventualmente le pueda asistir o no, es algo que se determinará una vez se haya surtido el debate probatorio.

En ese orden, no significa lo anterior, que, si en alguna etapa del proceso el Despacho advirtiera que se encuentra configurada alguna de las excepciones referidas, se procederá conforme lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

2.5. Excepción Previa “indebida escogencia del medio de control”

Indica la entidad demandada, que enfocándose en la demanda se entiende que se están reclamando unos derechos laborales, ya que se está incluso manejando en el libelo de la demanda, el asunto como si hubiera existido la calidad de empleado público, se debió haber impetrado otro tipo de medio de control puesto que el de reparación directa no aplica para la reclamación de derechos laborales, si consideraba que se tenía el derecho a continuar con un vínculo, se debió provocar el pronunciamiento de la entidad y luego de una negativa, presentar la respectiva demanda de medio de control de nulidad y restablecimiento contra la decisión.

Para resolver se considera:

Al respecto se pone de presente que del escrito de demanda y subsanación de la misma, la parte actora adujo: (i) un daño antijurídico causado por la falla en el servicio, en razón a la denuncia fiscal, disciplinaria y penal sobre presuntas irregularidades en proyectos del sistema general de regalías, que implicó a la señora NOHORA ALICIA CELIS CRUZ; (ii) una omisión directa y violación de derechos fundamentales de la señora NOHORA ALICIA CELIS CRUZ, al asumir de facto y sin investigación previa ni verificación alguna los supuestos fácticos disciplinables, punibles y penales inexistentes y al no darle continuidad laboral con la entidad, cuando debieron haber investigado profundamente, corroborado, verificado, aclarado todos los supuestos hechos punibles, disciplinarios y delictivos relacionados con la presunta revisión y emisión de pronunciamientos de los proyectos a su cargo, en especial de lo denunciado de “irregularidades aprobación de proyectos del Sistema

General de Regalías”, aspectos que según la demanda no existieron ni materializaron.

En atención a lo anterior, en aras a determinar la escogencia del medio de control, como fundamento de las pretensiones aducidas en la demanda, la jurisprudencia ha referido que:

“En el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establecida por el ordenamiento jurídico colombiano, la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante sino del origen del perjuicio alegado. (...) resulta clara la posición constante y coherente de la jurisprudencia de la Corporación, mediante la cual, con un incontrovertible sustento legal, se ha considerado que el ordenamiento jurídico colombiano distinguió la procedencia de las acciones a partir del origen del daño...”⁶

De igual forma y en concordancia con lo anterior, la jurisprudencia ha determinado que con independencia de la acción que se invoque en la demanda, es deber del Juez al momento de establecer si esta reúne los requisitos por su admisión, analizar e interpretar su texto de ser necesario, con el fin de desentrañar la voluntad de los demandantes y deducir de allí la norma aplicable, aspecto que fue corroborado en auto admisorio de fecha 21 de julio de 2021, en el cual se dispuso admitir la demanda en atención a que la misma cumplía con los lineamientos dispuestos en el artículo 140 y 162 del CPACA.

En este orden de ideas, se observa que: (i) de las pretensiones de la demanda se evidencia que las mismas van encaminadas a que se declare administrativa responsables a las entidades demandadas, en razón a la falla en el servicio derivada de la denuncia fiscal, disciplinaria y penal sobre presuntas irregularidades en proyectos del sistema general de regalías, que implicó a la señora NOHORA ALICIA CELIS CRUZ; (ii) consecuencia de lo anterior, busca sean reparados los daños causados por las entidades estatales referidas, estructurados según se aduce en la demanda, en daños materiales e inmateriales; (iii) de los hechos de la demanda se advierte la descripción de las irregularidades e incidencia que tuvieron las entidades demandadas en las circunstancias de hecho en que resulto implicada la señora Nohora Alicia Celis Cruz.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 52001-23-31-000-1999-00959-01 (26437), Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez

En este orden de ideas, en atención a la naturaleza de los supuestos de hecho y de derecho descritos en la demanda, el medio de control de acción de reparación directa, es el conducente para darle trámite a las pretensiones propuestas por la parte actora.

Razones por las cuales se negará la excepción propuesta

Finalmente, el despacho tampoco encuentra que se configura alguna excepción de naturaleza previa que deba ser declarada de oficio.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Frente a la denominada “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” propuesta por la entidad demandada Senado de la República, solamente en el evento de encontrarse fundada en cualquier otra etapa del proceso, se declarará mediante sentencia anticipada, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: NEGAR la excepción de “*indebida escogencia de la acción*”, propuesta por el apoderado de la entidad demandada Senado de la República, por las razones antes expuestas.

TERCERO: Por secretaria notifíquese la presente decisión a las partes

CUARTO: En firme la anterior decisión el expediente ingresará al Despacho para continuar con el trámite respectivo advirtiendo una vez más frente a los medios de prueba solicitados que las partes deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 78 numeral 10⁷ y 173⁸ del CGP; así como al 175⁹ del CPACA, por cuanto el Despacho se abstendrá de ordenar

⁷ “...Son deberes de las partes y sus apoderados: ...10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir...”

⁸ “...El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente...”

⁹ “PARÁGRAFO 1o. Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder. Cuando se trate de demandas por responsabilidad médica, con la contestación de la demanda se deberá adjuntar copia íntegra y auténtica de la historia clínica pertinente, a la cual se agregará la transcripción completa y clara de la misma, debidamente certificada y firmada por el médico que haga la transcripción. La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto”.

la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente; no obstante se advierte a las partes del proceso (actora y demandada), que cuentan con el suficiente tiempo para los citados tramites.

En el evento que tengan solicitudes de decreto de dictámenes periciales advierte el Despacho que podrán adelantar las respectivas gestiones ante entidades públicas o privadas, efectos que para la fecha y hora de la audiencia inicial los mismos obren en el proceso.

En evento que las documentales solicitadas por la parte actora y la propia entidad demandada, se encuentren en oficinas o dependencias de la entidad pública demandada, deberán ser allegadas al proceso en cumplimiento a lo previsto en el artículo 175 del CPACA, sin perjuicio a lo dispuesto en los artículos 78 numeral 10 y 173 del CGP, ello incluye los informes bajo juramento que hayan sido solicitados respecto de las entidades demandadas.

QUINTO: Los memoriales que las partes destinen a este trámite procesal deben observar el conducto de envío de correspondencia establecido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Bogotá, luego su remisión deberá realizarse al buzón electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y simultáneamente a los correos electrónicos establecidos por las demás partes, de lo cual debe adjuntarse la respectiva constancia.

Sumado a ello el memorial y/o documento texto que se remita mediante el correo electrónico debe allegarse en formato PDF en escala de grises y resolución mínima de 300 PPP¹⁰.

SEXTO: Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado -sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial- para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las

¹⁰ Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020. Protocolo para la Gestión de Documentos Electrónicos, Digitalización y Conformación del Expediente. Lineamientos para la gestión de documentos electrónicos y conformación del expediente. Páginas 13 a 15

intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte.

SEPTIMO: Sumado a ello, se resalta que el envío de memoriales, documentos y solicitudes debe realizarse dentro del horario laboral de los Juzgados Administrativos de Bogotá, esto es, de lunes a viernes desde las ocho de la mañana (08:00 a.m.) hasta las cinco de la tarde (05:00 p.m.)¹¹, pues de lo contrario se entenderán presentados el día hábil siguiente; tampoco se confirmará su recepción fuera de la jornada laboral sino hasta el día hábil siguiente¹²

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹³



LIDIA YOLANDA SANTAFÉ ALFONSO

Juez

**JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy **11 de noviembre de 2021** se notifica a las partes el proveído anterior por anotación en el Estado Electrónico



Firmado Por:

Lidia Yolanda Santafe Alfonso

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

¹¹ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo No. CSJBTA20-96 viernes, 2 de octubre de 2020 "Por medio del cual se reglamenta en artículo 4 y otras disposiciones del Acuerdo CSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020, estableciendo transitoriamente horarios y turnos de trabajo y turnos de atención al público para todos los despachos del Distrito Judicial de Bogotá,"

¹² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020. "Artículo 26. Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente".

¹³ Ley 2080 de 2021. ARTÍCULO 50. Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

033

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

634d7a1dbaa68538e12649867e93bb9f16daf1d82bf9f25d5d6a5c712f87bbc8

Documento generado en 10/11/2021 08:48:13 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**