

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá D.C, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	11001-33-43-066-2020-00167- 00
DEMANDANTE:	TRACTOCAR LOGISTICS S.A.S.
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA

1. ANTECEDENTES

Revisado el expediente se tiene que la demandada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP contestó la demanda el 23 de julio de 2021, dentro del término oportuno proponiendo las excepciones i) ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control y ii) caducidad de la acción.

Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio contestación a la demanda el 9 de marzo de 2021, dentro del término oportuno proponiendo las excepciones i) falta de legitimación en la causa por pasiva ii) Cobro de lo no debido iii) ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control y iv) caducidad.

De otro lado, revisado el expediente se tiene que mediante memorial la abogada que representa los intereses de la parte demandante presentó renuncia de poder conferido dentro del proceso de la referencia.

2. SOBRE LAS PRETENSIONES PROPUESTAS

2.1. Excepciones propuestas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP

2.1.1. ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control

La UGPP comenzó por señalar que, en el hecho primero la forma como inicio el debido proceso de fiscalización a través del requerimiento de información No. 20146204708621 del 20 de agosto de 2014, y a lo largo de los supuestos de hecho expuestos señaló la parte demandante que la entidad no tuvo en cuenta las respuestas dadas por la sociedad Tractocar Logistics S.A.

Que luego se expidió el Pliego de Cargos No. RPC-2017-00069 del 12 de septiembre del 2017, debidamente notificado por correo certificado, así como la Resolución Sanción, frente a la cual la parte actora en ejercicio de su derecho a la defensa y contradicción presentó Recurso de Reconsideración.

Que una vez aclarado de donde proviene el supuesto daño se tiene que entrar a determinar si el medio de control escogido por el actor es correcto o no y por ello se remitió a lo previsto en los artículos 138 y 140 que disponen:

“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.”

Que por su parte el artículo 140 del C.P.A.C.A., establece:

“ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.”

Manifestó que el Legislador previó diferentes medios para acudir la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por tanto, cuando se acude a ella, es necesario que la demanda que se formule a través del medio adecuado y eficaz de acuerdo con lo pretendido dado que cada uno de los medios de control tiene previstos unos requisitos para demandar, términos de caducidad y procedimientos diferentes.

Señaló que el H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth, en sentencia del tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), Radicación número: 73001-23-31-000-1999-02511-01(26847), señaló:

“10.1 En efecto, de acuerdo con el criterio de esta Sala, reiterado recientemente en sentencia de 22 de noviembre de 2012¹, cuyas consideraciones serán retomadas ampliamente por haber resuelto un caso idéntico al que aquí nos ocupa, el adecuado ejercicio de las vías procesales para demandar es un requisito sustancial² indispensable para que se pueda analizar de fondo un determinado caso. Así, cuando el menoscabo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, lo adecuado es la instauración de una acción de reparación directa; y en los eventos en que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales. Al respecto, en la sentencia del 7 de junio de 2007 se dijo: Por otra parte, como reiteradamente lo ha sostenido la Sala, es necesario establecer cuál es el origen del daño que se alega, para determinar así mismo, cuál es la acción correcta; puesto que si aquel procede o se deriva directamente de un acto administrativo que se considera ilegal, éste deberá demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A.; pero si el daño proviene del incumplimiento de una obligación contractual, o del proferimiento de actos administrativos contractuales, o, en fin, de una relación contractual existente entre el afectado y la entidad estatal, las reclamaciones que pretendan efectuarse con fundamento en la misma, deberán encauzarse por la vía de la acción relativa a controversias contractuales, contemplada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.”

Pero si el daño proviene, como lo dice el artículo 86, de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción procedente será la de reparación directa.

10.2 Cuando el actor escoge una vía inadecuada para demandar el restablecimiento de su situación o la indemnización de los perjuicios que le han sido irrogados, es procedente el rechazo de la demanda si ésta no se ha admitido, o la expedición de un fallo inhibitorio cuando el defecto sustantivo presente en el libelo introductorio no ha sido advertido por el juez en una etapa procesal anterior.

10.3 Se tiene entonces, que es la fuente del daño cuyo restablecimiento se pretende, la que determina la acción correcta que debe ejercerse para buscar la indemnización de perjuicios”

Que tanto los hechos, actos demandados y pretensiones de la parte actora se fundamentan en la actuación administrativa que adelantó la Unidad en ejercicio de sus funciones y facultades que se le otorgó el Legislador a través del art. 156 de la ley 1151 de 2007, y art. 178 a 180 de la ley 1607 de 2012.

Refirió que por lo expuesto en precedencia el daño alegado a través del medio de control de reparación directa resulta improcedente toda vez que el perjuicio no se originó en un hecho, omisión u operación administrativa, sino en un acto administrativo lo que es propio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Para el Despacho el argumento expuesto por la entidad demandada UGPP, no tiene vocación de prosperidad en razón a que dentro del escrito de demanda las pretensiones están encaminadas a que el acto administrativo sancionatorio no se notificó en debida forma lo que le impidió a la parte demandante ejercer el derecho de contradicción contra el mismo con lo cual aduce la demandante se instituye la falla en el servicio que se alega dentro del escrito de la demanda.

Asimismo, la sociedad demandante describió el traslado de las excepciones previas manifestando que se opone a la excepción previa propuesta en el sentido que en la acción incoada no se pretende la declaratoria de la nulidad de la Resolución Sancionatoria RDO -M-358del 23 de marzo de 2018 notificada por correo certificado el 10 de abril de 2018, si no que el fin del medio de control es que, en virtud del proceso judicial se reconozca que el actuar de la UGPP fue en contravía del ordenamiento legal y por consecuencia, se condene y se repare el daño antijurídico ocasionado a Tractocar Logistics S.A.S.

Por tal motivo y atendiendo lo señalado en precedencia, se declarará no probada la excepción.

2.1.2. caducidad

El apoderado de la entidad demanda UGPP propone la excepción de caducidad del medio de control, al indicar que el medio de control a incoar por el demandante fue la nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses contados a partir del día siguiente en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo definitivo, según sea el caso. Eso significa que una vez se cumple el término de caducidad se

cierra la posibilidad de demandar el acto administrativo particular ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Que las pretensiones de la demanda devienen de la Resolución No. RDO-M-358 del 23 de marzo de 2018 y de la Resolución No. RDC 133 del 29 de marzo de 2019, acto administrativo este último que fue notificado por Edicto fijado en lugar visible de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP- por el término de diez (10) días hábiles contados a partir del 8 de mayo de 2019 hasta el 21 de mayo de 2019.

En primer lugar, el Despacho debe precisar que a la luz de las modificaciones que se introdujeron en virtud de la Ley 2080 de 2021, se estableció en el párrafo 2º del artículo 175 del CPACA, por indicación expresa, que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Por tanto, están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias, y con mayor razón, si se trata de una determinación que declara no probada o impróspera la excepción, puesto que ello sólo contribuye a la dilación injustificada del proceso y la congestión judicial.

Ahora bien, se debe aclarar que as excepciones perentorias tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2º del artículo 175 del CPACA¹

¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Referencia: nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021)

Sobre el particular el Consejo de Estado se ha referido al tema en reciente jurisprudencia así:

“Al respecto, se tiene que el inciso 4.º del párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA (modificado por el artículo 38 de la Ley 2080) consagró que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, y este determinó que podrá dictarse esta providencia, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador advierta demostrada una de las perentorias citadas. A su vez, el artículo 187 ibidem señaló que en la sentencia se pronunciará sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.”²

Así las cosas, es claro que la excepción perentoria de caducidad se deberá resolver siempre mediante sentencia, en el caso de encontrarse fundada dicha excepción se deberá declarar mediante el trámite especial de la sentencia anticipada, de lo contrario se deberá resolver en la sentencia ordinaria que ponga fin al proceso.

2.2. Excepciones propuestas por Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva

Señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva para comparecer al presente proceso para asumir la eventual responsabilidad patrimonial por la reparación reclamada por la sociedad demandante como consecuencia de la supuesta expedición antijurídica de la Resolución Sancionatoria RDO- M-358 del 23 de marzo del 2018, emitida por parte la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, toda vez que, acorde con lo dispuesto en el art. 1º del Decreto 5021 del 28 de diciembre de 2009, la naturaleza jurídica de dicha entidad corresponde a la de una entidad administrativa del orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa

y patrimonio independiente, atributos que le permiten asumir la responsabilidad por las consecuencias jurídicas emanadas de la expedición del acto administrativo proferido con motivo del ejercicio de las funciones atribuidos por ministerio de la Ley y el reglamento.

Al respecto, el H. Consejo de Estado, ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material, así:

“En cuanto a la legitimación en la causa, es preciso determinar que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases: 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.

En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que 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.

La ausencia de legitimación en la causa no inhibe al juzgador para pronunciarse de mérito, en consideración a que ésta es un elemento de la pretensión y no de la acción, motivo por el cual, no se relaciona con un aspecto procesal sino sustancial del litigio. De esta manera, cuando no se encuentra acreditada la legitimación material en la causa de alguna de las partes procesales, el juzgador deberá denegar las pretensiones elevadas en la demanda 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.²

En atención a la citada jurisprudencia, es claro que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal entre el demandante y el demandado y nace con la presentación de la demanda y la notificación del auto admisorio una vez se traba la litis³.

Entre tanto, la legitimación en la causa material la cual se refiere a la relación que nace entre las partes como consecuencia de los hechos que dan lugar al litigio, situación que debe ser acreditada dentro del trámite procesal correspondiente, con fundamento en las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del mismo.

En tal sentido, también se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, señalando que si bien la falta de legitimación en la causa se constituye en un presupuesto necesario para proferir sentencia, ello no es óbice para que esa circunstancia alegada de manera de excepción pueda ser resuelta en esa oportunidad procesal, puesto que si el juez no tiene plena certeza acerca de la configuración de la excepción propuesta, en aras de garantizar el derecho fundamental del

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación Número: 25000- 23- 26-000-1999-00802-01 (28204)

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. sentencia 30 de enero de 2013. Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610).

acceso a la administración de justicia, el estudio de este presupuesto debe abordarse al momento de proferirse la respectiva sentencia⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que un sujeto puede estar legitimado en la causa de hecho, pero no tener legitimación en la causa material, de lo cual se deriva que las pretensiones formuladas no sean procedentes ya sea porque el demandante no sea el titular del bien jurídico protegido o porque el demandado no deba resarcir el perjuicio a él causado.

Por lo tanto, la excepción de falta de legitimación en la causa material por pasiva no puede decidirse a priori puesto que no resulta clara la configuración está en esa etapa procesal, ya que la parte demandante se encuentra en todo su derecho de aportar las pruebas que den fe de su conexión con las pretensiones, situación que debe ser estudiada en el fondo del asunto.

Respecto de las demás excepciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta que las mismas se refieren al fondo del asunto por no tener el carácter de previas se resolverán en la sentencia.

3. LA AUDIENCIA INICIAL

De conformidad con el Decreto 806 de 2020⁴ que estableció en el artículo 2° que los jueces utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias, diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares. Ahora bien, en artículo 3° del Decreto mencionado, se estipulan los deberes de los sujetos procesales como el de realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 12 de febrero de 2015, Expediente. 52509. Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez

En cuanto a la realización de las audiencias virtuales el artículo 7° del mencionado Decreto, instituyó que las audiencias deberán realizarse utilizando los medios tecnológicos a disposición de las autoridades judiciales o por cualquier otro medio puesto a disposición por una o por ambas partes, y cualquier empleado podrá comunicarse con los sujetos procesales, antes de la realización de las audiencias, con el fin de informarles sobre la herramienta tecnológica que se utilizará en ellas o para concertar una distinta.

Finalmente, quiere destacar este Despacho que es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5° del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior.

Para la realización de la correspondiente audiencia de forma virtual, la Rama Judicial dispuso el aplicativo web LIFESIZE.

RESUELVE:

PRIMERO: DIFERIR la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la demandada Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el momento de proferir sentencia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la excepción de ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DIFERIR la decisión de la excepción de caducidad propuesta por la UGPP para el momento de proferir sentencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Fíjese como fecha para llevar a cabo la AUDIENCIA INICIAL establecida en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, a realizarse de manera virtual el **miércoles nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022) a las once de la mañana (11:00a.m.) a través del link:** <https://call.lifesizecloud.com/13472438>

Se advierte a las entidades públicas demandadas que para el día de la Audiencia Inicial deberá allegar el respectivo concepto del comité de Conciliación de la Entidad, en el que se indique si se les autoriza o no conciliar, dada la posibilidad que ofrece el artículo 180 numeral 8 del C.P.A.C.A.

Se informa a las partes sobre la asistencia obligatoria a la audiencia so pena de imposición de multa y demás consecuencias previstas en los numerales 2 y 4 de la referida norma, mientras que la del Ministerio Público es facultativa.

Igualmente se recuerda, que en la diligencia se tomarán las decisiones a que haya lugar, quedando notificados por estrado, y de ser el caso de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, las partes deberán venir preparadas para alegar de conclusión oralmente, al encontrarse facultado el Despacho para dictar sentencia dentro de la audiencia inicial, conforme al Art. 202 de la referida ley, razón por la cual es de suma importancia que se encuentren los interesados.

CUARTO: Por Secretaría infórmese a las partes a través del correo electrónico dispuesto para notificaciones. Para tal efecto los apoderados deberán observar las obligaciones previstas en el Decreto Legislativo 806 de 2020.

Se solicita a los apoderados de las partes que se conecten quince (15) minutos antes de la hora indicada anteriormente con el fin de verificar la conexión e identificación de los apoderados y demás requerimientos tecnológicos para el desarrollo de la audiencia.

QUINTO: RECONOZCASE personería para actuar dentro del proceso a la abogada Carmen Amada Ospino García identificada con cédula de ciudadanía 52.268.048 de Bogotá y portadora de la T.P No. 193.936 del C. S de la J, en calidad de apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP en las condiciones del poder conferido.

SEXTO: RECONOZCASE personería para actuar al abogado Juan Carlos Pérez Franco identificado con cédula de ciudadanía 5.458.892 de la Playa Norte de Santander y portador de la T.P No. 73.805 del C. S de la J, en calidad de

apoderado de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en las condiciones del poder conferido.

SÉPTIMO: ACÉPTASE la renuncia al poder a la abogada María Emma Méndez Hortua identificada con cédula de ciudadanía 1.069.720.007 de Fusagasugá y portadora de la T.P. No. 230.070 del C. S. de la J.

OCTAVO: RECONOZCASE personería para actuar a la abogada Claudia Carolina Giraldo Pinzón identificada con cédula de ciudadanía 1.012.323.003 y portadora de la T.P. No. 258.966 del C. S. de la J, en calidad de apoderada de la parte demandante en las condiciones del poder conferido.

NOVENO: Se exhorta a las partes del proceso para que de todos los memoriales y actuaciones que realicen, se envíe copia a todos los sujetos procesales a las direcciones electrónicas dispuestas por éstos para notificaciones judiciales, en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP. Las actuaciones realizadas deberán ser acreditadas al despacho al correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro del horario judicial correspondiente, suministrando los veintitrés (23) dígitos del proceso de la referencia.

Notifíquese y Cúmplase.

MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA
Juez

ACA.

Firmado Por:

Milton Jojani Miranda Medina

Juez
Juzgado Administrativo
Sección 066 Tercera
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: **7cd024593dfc4e454d5f8b1cd9ebb2fd23e2f099cc17d68747342f69b3ce61d5**
Documento generado en 17/02/2022 11:52:44 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>