

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, catorce (14) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Auto Interlocutorio No. 06

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE	76001-23-33-000-2020-00231-00
DEMANDANTE	NC CONSTRUCCIONES & CIA S.A.S.
	notificaciones@vinnuretti.com
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP
	notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co ; contactenos@ugpp.gov.co ;
ASUNTO:	CORRE TRASLADO SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR
ASUNTO:	ADMITE DEMANDA

ANTECEDENTES

La sociedad NC CONSTRUCCIONES & CIA S.A.S., a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, solicitó¹ la nulidad de la liquidación Oficial RDO-201802788 del 3 de agosto de 2018 y Resolución RDC-2019-01480 del 16 de agosto de 2019 que resolvió el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial.

La demanda fue inicialmente presentada en la ciudad de Bogotá, correspondiendo su conocimiento a la Subsección B, de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante auto del 20 de febrero de 2020 (Fl. 112-115) declaró su falta de competencia territorial y ordenó su remisión a esta Corporación.

CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la admisión de la demanda en el medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a fin de verificar si la misma cumple los requisitos legales para ello.

1. DE LA JURISDICCIÓN

Conforme al artículo 104 del CPACA la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las 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.

En el presente asunto, se pretende la nulidad de actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, por ser una controversia originada en un acto

¹ Fl. 1.



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
Asunto : ADMITE DEMANDA

2

administrativo en la que está involucrada una entidad pública, ésta es la Jurisdicción competente.

2. DE LA COMPETENCIA

2.1 . Factor funcional

En cuanto a la competencia funcional el CPACA indica:

*"ARTICULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)
4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes."*

En el caso concreto, se pretende la nulidad unos actos administrativos que determinaron valores a pagar por concepto de omisión en la vinculación, mora en el pago de aportes e inexactitud de las autoliquidaciones y pagos al sistema de protección social y sanciones por no declarar por conducta de omisión e inexactitud, luego, al ser las contribuciones parafiscales una especie del género tributos², los recursos parafiscales de los subsistemas que conforman el Sistema de Protección Social, se consideran tributos y en esa medida es competencia de funcional de este Tribunal su conocimiento.

2.2. Factor territorial

En cuanto a la competencia territorial el CPACA señala:

*"ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:
(...)
7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación."*

En el presente asunto, el domicilio principal de la sociedad demandante es la Ciudad de Cali, según certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Cali Fl. 26 a 28, por lo que las planillas de autoliquidación presentadas por la demandante fueron emitidas en esta ciudad (donde debió presentarse la declaración), pues por regla general corresponde al domicilio fiscal del contribuyente, en tal sentido se encuentra debidamente configurada la competencia por el factor territorial en el presente asunto.

2.3 Factor Cuantía

El numeral segundo del artículo 152 del CPACA señala:

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-37-000-2015-01053-01(23817)



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
Asunto : PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
: ADMITE DEMANDA

3

"ARTICULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

En el caso concreto, se pretende la nulidad unos actos administrativos que determinaron valores a pagar por concepto de omisión en la vinculación, mora en el pago de aportes e inexactitud de las autoliquidaciones y pagos al sistema de protección social y sanciones por no declarar por conducta de omisión e inexactitud cuyo valor del acto (Recurso de reconsideración) asciende a la suma de Noventa y Tres Millones Novecientos Cincuenta y Dos Mil Cuatrocientos Pesos (\$93.952.400) por lo que excede los 100 smlmv³.

De acuerdo a las normas antes citadas, se tiene que en el presente caso los hechos objeto del presente medio de control, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle es competente por el factor funcional, territorial y cuantía para conocer de éste.

3. REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Previo a incoar cualquier medio de control ante la jurisdicción contenciosas administrativas, constituye requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial conforme el artículo 161 del CPACA:

"ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales." (Subraya fuera del texto original).

Sin embargo, el parágrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1716 de 2009⁴ señala:

"ARTÍCULO 2º. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

– Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

– Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

³ Salario Mínimo 2020: \$877.803 x 100 = \$87.780.300.

⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
Asunto : ADMITE DEMANDA

4

– *Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.*
(Subraya fuera del texto).

Por lo anterior y al versar el presente sobre un asunto de naturaleza parafiscal (tributaria), no es requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial.

4. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

Respecto de la caducidad de los medios de control en la interposición de la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho, el CPACA dispone:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”

La Resolución No. RDC-2019-01480 del 16 de agosto de 2019 proferida por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, que resolvió el recurso de reconsideración, según informa el demandante fue notificada personalmente el día 6 de septiembre de 2019 (Fl. 78), por lo tanto los 4 meses del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho vencían el 7 de enero de 2020, y la demanda se presentó el 13 de enero de 2020, por lo que se hizo en término teniendo en cuenta que se descuentan los siguientes días por no haber sido laborales:

- ☞ 4 de diciembre de 2019 por cese de actividades de la Rama Judicial (Paro Nacional)
- ☞ 17 de diciembre de 2019 por vacancia judicial (día de la Rama Judicial)
- ☞ Los días 20 a 31 de diciembre de 2019 y 1 a 10 de enero de 2020, por vacancia judicial.

Así las cosas, la parte demandante demandó en oportunidad sin que operara el fenómeno jurídico de la caducidad.

5. PODER Y LA LEGITIMACIÓN EN ACTIVA Y PASIVA.

El artículo 160 del CPACA, respecto al derecho de postulación versa:

“Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.”

A folio 108, obra poder otorgado por la parte demandante, para su representación legal en el presente litigio por lo que se acredita su derecho de postulación.

Con relación a la legitimación por activa, es la posibilidad que tiene aquella persona que se asume con derecho a controvertir la legalidad de un acto y reclamar su



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
Asunto : ADMITE DEMANDA

5

resarcimiento o la reparación de un daño, a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Frente a la legitimación y la representación de las entidades dispone el artículo 159 del CPACA:

“Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.”

El apoderado del demandante dentro de la descripción fáctica hecha en el escrito de demanda, hace imputaciones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP. En ese orden de ideas, la parte demandante y las entidades demandadas están legitimadas materialmente, por activa y por pasiva respectivamente, para actuar en las presentes actuaciones.

Así las cosas, por tratarse en el presente asunto de una entidad del orden nacional debe darse aplicación a las siguientes normas:

El numeral primero del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), señala la entrada en vigencia de los artículos 610 a 627 a partir de la promulgación de esta ley (12 de Julio de 2012), el artículo 610 del mismo estatuto, indica la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción donde intervengan entidades públicas, para defender los intereses patrimoniales del Estado.

Pues bien, el Decreto 4085 de 2011, respecto del objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, señala:

"ARTÍCULO 2o. OBJETIVO. *La Agencia tendrá como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación. Evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.*

PARÁGRAFO. *Para efectos este decreto. Entiéndase por intereses litigiosos de la Nación, los siguientes:*

a) Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso.”

Por tratarse en el presente asunto de una entidad del orden nacional, se deberá notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al correo electrónico,



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
Asunto : ADMITE DEMANDA

6

conforme lo indica el parágrafo del artículo 3 del decreto 1365 de 2013, el cual apalabra:

"Para efectos de las notificaciones personales que se deban realizar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se entenderá que el correo electrónico cumple los mismos propósitos que el servicio postal autorizado para enviar la copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, en los términos del artículo 197 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En estos casos, no será necesaria la remisión física de los mencionados documentos".

6. REQUISITO FORMALES.

Se cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 162 (requisitos de la demanda⁵), 163 (individualización de pretensiones⁶) y 164 (oportunidad de la demanda) de la Ley 1437 de 2011.

Aunado a lo anterior, se allegaron los anexos pertinentes que exige el art. 166, incluyendo copia de la demanda en mensaje de datos (Fl. 14) para los efectos del inciso 3 del art. 199, modificado por el art. 612 de la Ley 1564 de 2012.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020, se requerirá a la parte demandante para que aporte la información y documentación señalados en la referida norma⁷.

Por reunir los requisitos legales el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda en medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** instaurada por NC CONSTRUCCIONES & CIA S.A.S. contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL - UGPP**, En consecuencia, se dispone:

SEGUNDO: NOTIFICAR este auto al demandante en la forma prevista en el artículo 9 del Decreto 806 de 2020, quien podrá consultarlo en la página web: www.ramajudicial.gov.co.

TERCERO: No hay lugar a fijar gastos ordinarios del proceso, pues la notificación personal corresponde a la parte actora; no obstante, de requerirse expensas, éstas se fijarán en su oportunidad.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente providencia a la parte demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y**

⁵ Designación de las partes: folio 1 vuelto

Pretensiones: folios 1 vuelto - 2

Hechos y omisiones: folios 6-23

Fundamentos de derecho: folio 6

Pruebas: folios 24-25

Estimación razonada de la cuantía: folio 105

Dirección para notificación: folio 25

⁶ Ver folios 1 vuelto.

⁷ - Canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso.

- Anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.



Radicación : 2019-00542-00
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
Demandante : CARLOS GERARDO CABRERA PALACIOS
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES
Asunto : PARA FISCALES – UGPP Y COLPENSIONES
: ADMITE DEMANDA

7

PARAFISCAL - UGPP, al **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** a los buzones de correos electrónicos creados por dichas entidades para efecto de recibir notificaciones judiciales de conformidad con lo establecido en los artículos 197, 198 y 199 del CPACA.

La parte demandante deberá remitir al correo electrónico rpmemorialestadmvc Cauca@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de los CINCO (05) DÍAS HÁBILES siguientes a la notificación por estado de la presente providencia, la constancia de remisión efectiva de la copia de la demanda, sus anexos y del auto admisorio.

Hasta tanto no se alleguen las constancias anteriormente referidas, la Secretaría de esta Corporación no realizará la notificación personal a los demandados. El incumplimiento de esta carga procesal dará lugar a la aplicación del artículo 178 del CPACA.

QUINTO: A la entidad demandada **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG**, al señor **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** se les correrá traslado de esta demanda por el término de treinta (30) días para contestarla, proponer excepciones, pedir pruebas, llamar en garantía y en su caso, proponer demanda de reconvenición, acorde con el artículo 172 del CPACA. Este plazo comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación, como dispone el artículo 199 del CPACA.

SEXTO: ADVERTIR a la entidad demandada que durante el tiempo para dar respuesta a la demanda, deberá allegar con la contestación, **el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación que se demanda** y se encuentre en su poder. La inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (artículo 175, parágrafo 1º del CPACA).

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA para actuar, como apoderado de la parte demandante, al abogado ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.205.246 y portador de la tarjeta profesional No. 155.713 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el memorial poder⁸.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Magistrado

⁸ Ver folio 108
Proyectó AA
VoBo Secretario