

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, primero (1°) de junio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio: No. A042
Radicado: 05001-33-33-016-2014-01733-02
Instancia: SEGUNDA – RECURSO DE QUEJA
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
Demandante: ALEXANDER ZAPATA MONTOYA Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

Procede el Despacho a pronunciarse respecto del recurso de queja interpuesto por el apoderado de Viviendas Financiadas Constructora de obras SAS, Calamar Constructora de Obras SAS, Bepamar Constructora de Obras SAS, Inversiones Acuarela Constructora de obras SAS, Álvaro Villegas Moreno y Pablo Villegas Mesa¹ en escrito visible a folios 78 y 88, frente al Auto Interlocutorio No. 280 del 13 de agosto de 2019² proferido por el Juez Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín que negó el recurso de apelación interpuesto contra el Auto Interlocutorio No. 238 del 19 de julio de 2019³ por medio del cual se negaron las excepciones previas. Lo anterior en cumplimiento de la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado el 1° de abril de 2020, en el expediente 11001-03-15-000-2019-04558-01.

I. ANTECEDENTES

La señora **Alexandra Zapata Montoya y otros** presentó demanda en ejercicio del **medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo** contra el **municipio de Medellín, Viviendas Financiadas Constructora de obras SAS, Calamar Constructora de Obras SAS, Bepamar Constructora de Obras SAS, Inversiones Acuarela Constructora de obras SAS, Alsacia Constructora de Obras SA, Lerica Constructora de obras S.A. en Liquidación Judicial, Gonela SAS en Liquidación, Industrias Concretodo SAS, Álvaro Villegas Moreno, Pablo**

¹ En adelante los demandados

² Folios 82 a 86

³ Folios 72 a 77

Villegas Mesa, Eliney Francis Llanos, Carlos Alberto Ruiz Arango, María Cecilia Posada Grisales, Ileana Arboleda Villegas, Juan Carlos Rincón Hurtado, Wilman Seohanes Barros, Jorge Aristizábal Ochoa, Edgar Mauricio Ardila Vélez y Bernardo Vieco, para que se les declare administrativamente responsables de los perjuicios causados con ocasión de la ruina por alto riesgo de colapso del Conjunto Residencial Colores de Calasania⁴.

Los demandados contestaron la demanda⁵ y propusieron excepciones⁶ que fueron resueltas de manera desfavorable por el Juez a quo mediante Auto Interlocutorio No. 238 del 19 de julio de 2019⁷.

Frente a la anterior decisión el apoderado de los demandados interpuso el recurso de apelación en escrito radicado el 25 de julio de 2019⁸ el cual fue negado a través de proveído del 13 de agosto de 2019⁹.

Consideró el Juez a quo que en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo se debe aplicar lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 respecto a su trámite y regulación y en lo no regulado por la norma, se debe acudir al Código General del Proceso¹⁰. Que en el artículo 57 de la Ley 472 se dispone que las excepciones previas se resuelven conforme al CGP y en el artículo 321 no se enlista el auto que resuelve sobre las excepciones previas.

Los demandados formularon contra la anterior providencia el recurso de reposición y en subsidio el de queja en escrito radicado el 29 de agosto de 2019¹¹.

Mediante proveído del 10 de septiembre de 2019¹² el Juez Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín resolvió no reponer la decisión y concedió el recurso de queja.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO

Los demandados sustentaron el recurso de reposición y queja con los siguientes argumentos¹³:

“(…) Importante tener en cuenta que, tratándose de una acción de grupo donde actúa como demandada una autoridad del orden Municipal, esto es, el Municipio de Medellín, la acción constitucional se tramita ante la jurisdicción contencioso administrativa, la cual, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 472 de 1998 y su remisión expresa a la norma del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, señala expresamente la procedencia del recurso de apelación en contra del auto que resuelve las excepciones

⁴ Folio 61 frente y vuelto

⁵ Folios 3 a 51

⁶ Folios 38 vuelto a 48 frente

⁷ Folios 72 a 77

⁸ Folio 78 a 81

⁹ Folios 82 a 86

¹⁰ En adelante CGP

¹¹ Folios 87 y 88

¹² Folios 89 a 96

¹³ Folios 87 y 88

previas, presupuesto que ha sido aceptado por el Honorable Tribunal Administrativo de Antioquía, como se expondrá seguidamente, dentro del proceso con radicado 05001333303020140058404.

Así pues, el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo ley 1437 de 2011 indica en su artículo 180 numeral 6:

6. Decisión de excepciones previas. El juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...) El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. (...) (Subrayas de origen)

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN QUE NO REPONE

El Juez Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín mediante auto del 10 de septiembre de 2019¹⁴ decidió no reponer el proveído del 13 de agosto de 2019 y concedió el recurso de queja. Consideró el Juez a quo:

“(...) En ese orden de ideas, respecto al argumento esgrimido por el recurrente, debe indicar el Despacho, que ciertamente en el presente trámite interviene una entidad de derecho público, condición que le es propia al Municipio de Medellín, sin embargo, ese criterio orgánico solo ofrece relevancia para determinar la jurisdicción competente para conocer del medio de control de reparación de los perjuicios causados o un grupo, más no tiene ninguna incidencia, en lo que toca con las normas adjetivas que reglan el trámite del proceso, el cual, se regula íntegramente, por las normas especiales, en este caso, lo Ley 472 de 1998 y en lo no previsto en esa codificación, por la norma de reenvío, es decir, en su momento el Código de Procedimiento Civil y hoy el Código General del Proceso, conforme lo previsto en el artículo 68 de la primero de las normas en cita, (...)

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado, tal y como se plasmó en lo providencia objeto de reproche señaló, que en el trámite de las acciones de grupo, surtidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo Ley 1437 de 2011, solo tiene aplicación, en tres aspectos puntuales, específicamente los relativos a la pretensión como tal, la caducidad del medio de control y la competencia funcional para el conocimiento en primera y segunda instancia, jurisprudencia que aunada a la regulación de orden legal, permite inferir sin asomo de ninguna duda, que en lo atinente a los medios de impugnación, el cuerpo adjetivo a aplicar no es otro diferente al Código General del Proceso. (...)”

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Aspecto previo

El 8 de octubre de 2019 el Despacho profirió auto interlocutorio No. A128 a través del cual estimó mal denegado el recurso de apelación, formulado contra el auto interlocutorio No. 238 del 19 de julio de 2019, proferido por el

¹⁴ Folios 89 a 96

Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín y se concedió en el efecto suspensivo la apelación incoada por los demandados.

Mediante fallo de tutela del 1° de abril de 2020 proferido por el Consejo de Estado en el expediente 11001-03-15-000-2019-04558-01, se dispuso lo siguiente:

*“(…) **SEGUNDO:** En consecuencia, **DÉJESE SIN EFECTOS** el auto de 8 de octubre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio del cual se declaró mal negado el recurso de apelación interpuesto por los demandados Viviendas Financiadas Constructora de obras S.A.S., Calamar Constructora de Obras S.A.S., Bepamar Constructora de Obras S.A.S., Inversiones Acuarela Constructora de Obras S.A.S., Álvaro Villegas Moreno y Pablo Villegas Mesa y concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación.*

***TERCERO: ORDÉNESE** a dicha autoridad judicial que, dentro de los 20 días siguientes a la notificación de esta providencia, dicte la providencia que en derecho corresponda, en la cual se debe dar aplicación al CGP, de conformidad con la parte motiva de esta decisión (…).”* (Negrillas de origen).

Revisada la consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial se observa que el expediente de la referencia fue remitido al Consejo de Estado en calidad de préstamo mediante Oficio No. 7470 amt., sin que a la fecha se haya devuelto por dicha Corporación.

A través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, de las que se destaca el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas que habitan el País, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00) horas del 13 de abril del mismo año. Medida que fue ampliada mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, a partir de las cero (00:00 a.m.) horas del 13 de abril, hasta las cero (00:00 a.m.) del 27 de abril del mismo año, y nuevamente ampliada a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, a partir de las cero (00:00 a.m.) horas del 27 de abril, hasta las cero (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020.

Esta medida fue ampliada por medio del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 a partir de las cero (00:00 a.m.) horas del 11 de mayo, hasta las cero (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020, la que fue prorrogada a través del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta las 12:00 p.m. del 31 de mayo del mismo año y ampliada nuevamente mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, desde las cero (00:00 a.m.) horas del 1° de junio hasta las cero (00:00 a.m.) del 1° de julio del mismo año.

Mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, 11518, 11521, 11526 y 11529 de marzo de 2020; PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 de abril del mismo año, y PCSJA20-11549 y 11556 de mayo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura ordenó la suspensión de términos judiciales entre el 16 de marzo al 8 de junio de 2020, con excepción de las acciones de tutela, de hábeas corpus, procesos de control inmediato de legalidad y otros asuntos.

Si bien los términos se encuentran suspendidos en virtud de los Acuerdos del

Consejo Superior de la Judicatura y que a la fecha no se tiene el expediente en físico, el Despacho estima que se trata del cumplimiento de una orden de tutela y cuenta con los elementos necesarios para emitir la decisión.

4.2 Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de queja interpuesto en contra de la decisión del 13 de agosto de 2019¹⁵ proferida por el Juez Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín mediante la cual negó el recurso de apelación presentado por el apoderado de los demandados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 472 de 1998 y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁶.

4.3 Problema Jurídico

Debe el Despacho resolver si estuvo bien denegado el recurso de apelación frente al auto que niega las excepciones previas.

4.4 Recurso de Queja

El recurso de queja es la figura jurídica instituida para corregir los errores en que puede incurrir el funcionario de inferior jerarquía cuando niega indebidamente los recursos de **apelación o casación**. Su objeto es determinar si estuvo bien o mal denegado el recurso¹⁷.

En el artículo 352 del CGP, aplicable por expresa remisión del canon 68 de la Ley 472 de 1998, se establece que el recurso de queja procede ante el superior cuando se niega la apelación en primera instancia o el recurso de casación, para que aquel lo conceda de ser procedente.

El artículo 353 siguiente regula lo relativo a la interposición y trámite del recurso de queja. Se dice en la norma:

***“Artículo 353. Interposición y Trámite.** El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición **contra el auto que denegó la apelación o la casación**, salvo cuando éste sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria.*

Denegada la reposición, o interpuesta la queja, según el caso, el juez ordenará la reproducción de las piezas procesales necesarias, para lo cual se procederá en la forma prevista para el trámite de la apelación. Expedidas las copias se remitirán al superior, quien podrá ordenar al inferior que remita copias de otras piezas procesales del expediente.

El escrito se mantendrá en la secretaría por tres (3) días a disposición de la otra parte para que manifieste lo que estime oportuno, y surtido el traslado se decidirá el recurso.

¹⁵ Folios 82 a 86

¹⁶ En adelante CPACA.

¹⁷ Ver auto del 15 de agosto de 2018 proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el expediente No. 08001-23-33-006-2015-00205-01(61059) y con ponencia del Consejero Ramiro Pazos Guerrero.

Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso”.

En este caso el recurso de queja estuvo a disposición de la parte contraria por tres (3) días, entre el 2 y 7 de octubre de 2019¹⁸.

4.5 Del caso concreto

Los demandados en la contestación de la demanda formularon excepciones previas, que fueron resueltas negativamente por el Juez a quo mediante proveído del 19 de julio de 2019¹⁹.

Contra esa decisión los demandados presentaron el recurso de apelación que fue negado por el Despacho de primer grado, porque consideró que era improcedente, por los argumentos ya expuestos.

Contra la anterior providencia los demandados presentaron el recurso de reposición y en subsidio queja, sin embargo, el Juez decidió no reponer el auto y ordenó dar trámite al recurso de queja.

El Despacho estudiará la queja para determinar si estuvo bien o mal negado el recurso de apelación.

La Ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política en lo que respecta al ejercicio de las acciones populares y de grupo. En relación con las segundas, fijó el marco particular a través del cual se deben tramitar y resolver los asuntos sometidos a esa acción constitucional.

En el artículo 68 de la ley se determina que en los aspectos no regulados en las acciones de grupo se debe remitir al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

En materia de excepciones, el artículo 57 de la Ley 472 de 1998 establece que la parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas que señale el CPC, hoy CGP, y que tales medios exceptivos deben resolverse de acuerdo a su naturaleza y con las normas previstas en ese Estatuto Procesal.

En los artículos 100 a 102 del CGP se regula lo pertinente a las excepciones previas. No se prevé en ese estatuto la posibilidad de apelar el auto que las resuelve, más si se aclara que en caso de que prospere una excepción que impida continuar con el trámite del proceso y no pueda ser subsanada, se debe declarar terminada la actuación y ordenar la devolución de la demanda al actor.

El CGP regula en el artículo 321 la procedencia del recurso de apelación y dispone que las sentencias de primera instancia son apelables, así como también los autos que allí se enlistan dentro de los cuales se encuentra el que por cualquier causa ponga fin el proceso. Por esto, podría entenderse

¹⁸ Folio 98

¹⁹ Folios 72 a 77

que solo la excepción que impida continuar con el trámite del proceso es susceptible del recurso de apelación.

Con posterioridad a la Ley 472 de 1998 se expidió la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – que en el artículo 145 reglamenta el medio de control de los perjuicios causados a un grupo.

En esa disposición se establece que cualquier persona perteneciente a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales puede solicitar en nombre del grupo la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados, en los términos de la Ley 472 de 1998.

Por otro lado, el artículo 243 del CPACA enlistó los autos susceptibles del recurso de apelación y en el parágrafo se dispone lo siguiente:

*“(...) **Parágrafo.** La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.*

El Consejo de Estado ha considerado que, tratándose del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo las normas aplicables son las de la Ley 472 de 1998 y que en lo no regulado se debe remitir al Código General del Proceso. Únicamente se acude a la Ley 1437 de 2011 en lo relativo a la pretensión, caducidad y competencia. Dijo la Corporación:

“(...) Al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998 –norma especial que rige las acciones de grupo-.

Sin embargo, en lo relativo a los aspectos no regulados por la Ley 472 de 1998, debe tenerse en cuenta que a las acciones de grupo les resultan aplicables las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Civil²⁰ - hoy Código General del Proceso-.

Aunado a lo anterior, conviene precisar que la jurisprudencia de esta Corporación, de forma reiterada y pacífica, ha señalado que a los procesos adelantados en ejercicio de la acción de grupo en vigencia de la Ley 1437 de 2011, tal y como sucede en este caso, les aplica lo previsto en este cuerpo normativo, solamente, en lo que atañe a i) pretensión, ii) caducidad y iii) competencia²¹ (...)”²².

En consecuencia, la apelación de autos proferidos dentro del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo procederá de conformidad con las disposiciones del CGP, por disposición expresa del artículo 68 de la Ley 472 de 1998.

²⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 68 de la ley 472 de 1998, a cuyo tenor: “En lo que no contrarie lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las Acciones de Grupo **las normas del Código de Procedimiento Civil**” (Se resalta).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015 – 00934, C.P. Hernán Andrade Rincón.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Auto del 18 de julio de 2019. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación No. 2500-23-41-000-2018-00538-01.

En el presente asunto se pretende apelar un auto que negó las excepciones previas incoadas por los demandados. El CGP no prevé la procedencia del recurso contra el auto que niega las excepciones previas ni se trata de una decisión que ponga fin al proceso según se dispone el numeral 7° del artículo 321 ídem.

Por lo expuesto, se estima bien negado el recurso de apelación.

Ejecutoriado el presente auto, levantada la suspensión de términos y una vez se reciba el proceso del Consejo de Estado, se anexará la presente providencia y se devolverá el expediente al Juzgado de origen.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. SE ESTIMA BIEN NEGADO el recurso de apelación interpuesto por los demandados Viviendas Financiadas Constructora de obras SAS, Calamar Constructora de Obras SAS, Bepamar Constructora de Obras SAS, Inversiones Acuarela Constructora de obras SAS, Álvaro Villegas Moreno y Pablo Villegas Mesa en contra del Auto Interlocutorio No. 238 del 19 de julio de 2019 proferido por el Juez Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, conforme lo expuesto.

2. COMUNICAR por correo electrónico la presente providencia al Despacho del Consejero Martín Bermúdez Muñoz de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y al Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

3. EJECUTORIADO este auto, levantada la suspensión de términos y una vez se reciba el proceso del Consejo de Estado, se anexará la presente providencia y se devolverá el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

3 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL