



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Catorce (14) de marzo de dos mil catorce (2014)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 058/2014-A.P.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No. 05001-33-33-016-2012-00409-00

ACCIÓN POPULAR

DEMANDANTE: **UNIDAD RESIDENCIAL GUADALUPE P.H.**

DEMANDADO: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS

ASUNTO: AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN

TEMA: RESUELVE EXCEPCIÓN DE AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN

DECISIÓN: NIEGA SOLICITUD Y ORDENA CONTINUAR CON EL TRÁMITE.

ATENCEDENTES

1. La **Unidad Residencial Guadalupe P. H.**, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la Acción Popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Nacional, reglamentado por la Ley 472 de 1998, en contra del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN, CURADURÍA URBANA CUARTA DE MEDELLÍN, INVERSIONES MENDEBAL S.A.; CONSTRUCTORA CONACOL S. A. S. y ACCIÓN FIDUCIARIA**, pretendiendo la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, la defensa del patrimonio público y el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; los cuales se encuentran contenidos en los literales b), m), e) y l) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, los cuales considera vulnerados por las accionadas. Para el efecto formula las siguientes pretensiones:

De conformidad con los hechos planteados en el escrito de la demanda, se tiene que el supuesto fáctico que generó la presentación de la misma, es la construcción de un proyecto de interés prioritario, en un lote, ubicado en estrato 6, del sector del barrio El Poblado del municipio de Medellín, colindante con el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 001-608457 de la Oficina de Registro de Instrumentos

Públicos de Medellín – Zona Sur; con precio de venta inferior a 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para 24 pisos, 190 viviendas y 158 celdas de parqueo privado, el proyecto cuenta con licencia de urbanismo y construcción, otorgada mediante Resolución No. C4-756 del 3 de marzo de 2011.

Considera la parte actora, que el sector El Poblado cuenta con grandes exigencias urbanísticas (obligaciones a título gratuito, alturas máximas y exigencias en parqueaderos, entre otros aspectos) que harían inviable un proyecto de la magnitud del aprobado, puesto que la capacidad de ocupación de la zona y el modelo de ocupación de la ciudad tienen una capacidad máxima de soporte y aguante de acuerdo con la infraestructura, lo cual se ha visto, pone en riesgo el desarrollo de este sector.

Argumenta, que de los documentos que reposan en el expediente contentivo de la licencia de urbanización y construcción que se demanda, con base en el principio de procedencia y orden original que rige el archivo y del cual le fue entregada copia íntegra, se concluye que la licencia carece de dichos estudios geotécnicos y que además, dada la ubicación del predio en una zona de ladera, contiguo a edificaciones e infraestructura vial y de servicios públicos, se considera que el estudio de suelos presentado para la urbanización del predio, debe ser complementado con los respectivos análisis de estabilidad, ya que con la ejecución de los movimientos de tierra (excavaciones) para la construcción de los sótanos se podría generar procesos de desconfinamiento lateral de los terrenos vecinos, actualmente ocupados con viviendas. En la actualidad se encuentran desarrollando las labores de excavación y movimientos de tierra con altos cortes y taludes que ponen en riesgo la estabilidad de los terrenos aledaños sin los estudios correspondientes.

2. La presente acción correspondió por reparto a esta Agencia Constitucional (folio 265), mediante auto del veintitrés (23) de noviembre del 2012, notificado por estados del veintisiete (27) de noviembre de 2012, se inadmitió la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, para que la parte actora en el termino de tres (3) días, subsanara los requisitos allí exigidos (folios 266), dentro del término oportuno, el actor allegó escrito dando cumplimiento a los requisitos exigidos (folios 267), por lo que luego de verificar el cumplimiento de los preceptos del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, mediante proveído del 03 de diciembre de 2012, además de resolverse la medida provisional solicitada, se dispuso la admisión de la demanda y se ordenó, entre otras, la respectiva notificación a las accionadas (Folio 269 - 275).

Por auto del 14 de enero de 2013, se adicionó el auto admisorio de la demanda (folio 276), posteriormente, a través de la Secretaría del Despacho se empezó a realizar las gestiones de notificación de la demanda (folios 277 - 290).

Mediante oficio No. 222, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, solicitó certificado de la existencia y trámite de la presente acción popular, con el fin de estudiar la posibilidad de acumular el proceso con el expediente radicado No. 050013333026201200128 (ver folio 382); el Despacho procedió a dar respuesta a la información requerida, mediante oficio No. 1019 (folio 385).

El día 22 de marzo de 2013, el Juzgado 26, mediante oficio 251, comunica que dentro de la Acción Popular 05001333302620120012800, en la cual figura como accionante MARTHA LUCIA GOMÉZ GUTIERREZ y como accionadas EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN; LA NACIÓN MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL; ACCIÓN FIDUCIARIA; FIDEICOMISO EL TESORO y LA CONSTRUCTORA CONACOL, se ordenó la acumulación del proceso 05001333301620120040900.

Prevía comunicación a las partes de la solicitud elevada por el Juzgado Veintiséis, a través del oficio 1907, se remitió el expediente.

El 17 de mayo de 2013, el Juzgado 26 Administrativo Oral de Medellín, realizó la devolución del expediente y comunicó, que mediante auto del 17 de mayo de 2013, se ordenó dejar sin efecto el auto del 15 de marzo de 2013, por medio del cual ese Despacho Judicial había ordenado la acumulación de procesos.

3. Seguidamente, la apoderada de la entidad demandada, municipio de Medellín, mediante escrito recibido de manera previa a la remisión del expediente al Juzgado 26 Administrativo Oral, procedió a contestar la demandada de la referencia, proponiendo el agotamiento de jurisdicción, por estar en curso en otro Despacho, la acción popular 2012-00128.

En igual sentido, se pronunciaron la sociedad ACCIÓN FIDUCIARIA S.A., mediante escrito obrante de folios 672 a 693 e INVERSIONES MENDEBAL S.A. de folios 788 a 806.

4. Con ocasión de la excepción propuesta, por auto del 26 de noviembre de 2013, el Despacho dispuso requerir al Tribunal Administrativo de Antioquia, para que certificara el estado en que se encontraba la acción popular presentada por la señora MARTHA LUCÍA GÓMEZ GUTIERREZ, la cual le fue remitida por competencia del Juzgado 26 Administrativo Oral de la Ciudad de Medellín (folio 921).

La citada Corporación mediante oficio 030 del 15 de enero de 2014, informó que la acción popular radicado 05001233300020130112400, se devolvió al Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, luego de haberse rechazado la

demanda respecto al Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Curaduría Cuarta de Medellín (ver folio 922).

Teniendo en cuenta la respuesta dada al exhorto 151, mediante auto del 3 de febrero de 2014, se dispuso requerir nuevamente al Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de la Ciudad de Medellín, para que con destino al presente proceso, certificara el estado de la acción popular No. 05001333302620120012800, dicha dependencia judicial mediante oficio No. 764 del 28 de febrero de 2014, manifestó:

“...se le informa que el Honorable Tribunal Administrativo de Antioquia mediante providencia del 25 de julio de 2013, decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto inadmisorio de la demanda inclusive y mediante providencia del 18 de septiembre de 2013 ordenó rechazar la demanda respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Curaduría Cuarta de Medellín.

En consecuencia la demanda está en estudio de admisión y se decidirá sobre el trámite, una vez se reciba informe del estado del proceso que cursa en ese Despacho con radicado 050013333016-2013-00409...”

CONSIDERACIONES

En virtud de la solicitud de agotamiento de jurisdicción que plantea el municipio de Medellín y Acción Fiduciaria S.A.,y atendiendo a las decisiones proferidas por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral, en las cuales se hace constar la existencia de otra acción popular por los mismos hechos y pretensiones a la tramitada en este Juzgado, el Despacho considera pertinente revisar la presente acción popular con relación a la que cursa en el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, bajo el radicado 05001333302620120012800, a la luz de las decisiones proferidas por el superior jerárquico, haciendo las siguientes precisiones:

1. Las acciones populares

La Constitución Política de 1991, introdujo una serie de mecanismos para la protección de los derechos de los administrados, entre ellos elevó a rango constitucional en el artículo 88, las denominadas acciones populares, las cuales existían ya en la legislación colombiana, tanto en el Código Civil, como en otras leyes especiales, tales como las contenidas en el Decreto Ley de 1982, Ley 9 de 1989. El mencionado artículo 88, fue desarrollado por la Ley 472 de 1998.

La intención del constituyente, frente a esta acción, estaba encaminada a dar *“...un paso fundamental hacia el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas”*. (Sentencia: Abril 14 de 1999 (C- 215). Expedientes 2176, 2184 y 219 (acumulados). Magistrada ponente. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez (E)).

Por su parte, el inciso 2º, del artículo 2º, de la Ley 472 de 1998, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

2. La legitimación en la causa por activa y por pasiva en las acciones populares

Acorde con el artículo 229 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a acceder a la administración de justicia. En todo proceso y en el caso particular de las Acciones Populares, se deben observar y acatar los principios constitucionales de prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y publicidad entre otros, como también los principios generales que consagran los Códigos Procesales: Civil y de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se contrapongan con la naturaleza de la acción, por el ejemplo el de la legitimación en la causa.

Respecto a la legitimación en la causa y la coadyuvancia disponen los artículos 12 y 24 de la Ley 472 de 1998:

“Artículo 12. Legitimación. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. *Toda persona natural o jurídica.*
2. *Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar.*
3. *Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.*
4. *El Procurador General de la Nación, el defensor del pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.*
5. *Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses”.*

“Artículo 24. Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el defensor del pueblo o sus delegados, los personeros distritales o municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos”.

Teniendo en cuenta la naturaleza constitucional y jurídica de la acción popular, en cuanto a que **toda persona esta legitimada en la causa** para entrar a defender los intereses colectivos, frente a la persona natural o jurídica, pública o privada que presuntamente los está violando, necesariamente nos enfrentamos al concepto - procesal - de parte, que se divide en parte accionante y parte accionada.

Dada la naturaleza y características de esta clase de acciones, la generalidad de personas están legitimadas en la causa por activa para promoverlas, razón por la cual, a todo aquel que instaure una demanda ejercicio de dicha acción, se le denomina **actor popular**, sin distinción personal alguna (parte accionante o demandante) y a la persona natural o jurídica, pública o privada contra quien se dirija la acción, que es aquella que con su actuación u omisión presuntamente está violando los intereses colectivos de la comunidad, se le denomina parte accionada o demandada.

Así pues, el concepto de legitimación en la causa por activa o por pasiva en las acciones populares, no obedece a un concepto singular, personal, individual sino a una calidad basada en lo colectivo, lo comunitario etc., legitimación por categorías lo llama la doctrina.

Con respecto, al derecho constitucional de acción del que goza toda persona, se tiene que éste no le permite a una misma parte legitimada en la causa (sea o no la misma persona) ejercer su derecho sino por una sola vez, pues éste se agota con su ejercicio.

3. Del agotamiento de la jurisdicción.

El agotamiento de la jurisdicción se presenta cuando una misma parte hace uso del derecho que tiene para acceder a la jurisdicción y pone en funcionamiento el aparato judicial, con miras a que se le proteja un derecho, con fundamento en unos hechos determinados. Entonces, una vez ejercitado ese derecho para ese asunto específico y tramitada la demanda, el actor no puede válidamente pretender acudir otra vez ante la jurisdicción, para obtener un nuevo pronunciamiento frente a un derecho de similar contenido basado en los mismos hechos.

Con respecto a las acciones populares, el asunto del agotamiento de jurisdicción ya ha sido estudiado por la doctrina, específicamente por el profesor Javier Tamayo Jaramillo, quien sostiene:

“...Solo puede haber una acción popular contra el mismo demandado, solicitando la misma pretensión. Pleito Pendiente.

“Puede suceder que personas diferentes en procesos diferentes, inicien acciones populares para proteger, cada una de ellas, contra el mismo demandado, el mismo derecho o interés colectivo. ¿Será procedente esa pluralidad de procesos?

Aparentemente, nada lo impediría pues no siendo los mismos demandantes, faltaría uno de los elementos del pleito pendiente cual es la identidad de partes.

Sin embargo, creemos que sí estamos en presencia de un pleito pendiente, ya que si bien, la ley permite que todo ciudadano pueda ejercer la acción popular, dicha acción es la misma en todos los procesos. Habría pues identidad de parte demandante, si dos o mas personas inician acciones populares contra el mismo demandado, pidiendo la protección del mismo derecho o interés colectivo. Sería absurdo que habiendo por ejemplo un pacto de cumplimiento en un proceso, el otro proceso siga su curso. O que fallado uno de los procesos el demandado deba continuar defendiéndose en otros procesos con objeto idéntico”.¹

El H. Consejo de Estado, al estudiar un tema similar al ahora analizado, se ha referido en los siguientes términos:

“(…)

Esto impone entonces, que la persona interesada no puede presentar, frente a un mismo conflicto, sino una sola demanda y no puede existir sino un solo proceso que la desarrolle. Si incumple esto y presenta más de una ante el mismo tribunal y ésta las admite y las somete al trámite de rigor, los nuevos procesos estarán afectados de antiprocesalismo.

No vale como sopretexito afirmar que le tocó a otro Magistrado, porque el juez colegiado es uno, como legalmente es uno el juez de circuito de Bogotá o Medellín, por ejemplo, así estas ciudades existe un crecido número de jueces de igual categoría”²

En sentencia del 12 de diciembre de 2005, el Consejo de Estado, señaló

“De acuerdo con el numeral 1 del Artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 165 del Código Contencioso Administrativo, el proceso es nulo cuando se adelanta correspondiendo su conocimiento a otra jurisdicción, entendiéndose por falta de jurisdicción "el hecho de que el proceso sea conocido por una autoridad judicial de rama diferente a la contencioso-administrativa", con mas veras lo será, cuando ya se ha promovido otro proceso sobre el mismo objeto y con la mismas causas habida consideración al hecho de que se ha consumado la jurisdicción. Los particulares cuando acuden al aparato jurisdiccional con el fin de que se les reconozca un derecho mediante la aplicación del ordenamiento jurídico al caso concreto, el pronunciamiento de fondo del funcionario judicial frente al problema planteado, conlleva a que con el actuar del particular quede agotada la jurisdicción, impidiendo que se pueda presentar ante ésta la misma controversia. En otros términos, la nulidad debe decretarse cuando se observa por parte del operador judicial que ya ha sido agotada la jurisdicción, previa la determinación de certeza de que existe identidad de partes, objeto y de causa petendi, en sentencias con efectos inter partes, y de entidad de objeto y de causa

¹ “Las Acciones Populares y de Grupo en la Responsabilidad Civil”, Primera Edición. 2001. Pág. 130.

² Sentencia número 307 del 17 de marzo de 1991, radicado 6122, C.P: Carlos Betancur Jaramillo.

tratándose de sentencias con efectos erga omnes. Nota de Relatoría: Ver Exp. No. E-010 del 18 de octubre de 1986...”³

Y en sentencia del 23 de julio del 2007, reiteró:

“ (...)

El agotamiento de jurisdicción sirve como instrumento para evitar que coexistan dos procesos, en trámite, en los cuales los hechos, objeto, causa y derechos colectivos – aunque no sean idénticos en las respectivas demandas- sean iguales o muy similares, con el propósito de garantizar los postulados de la economía y celeridad, consagrados por el propio legislador en la ley 472 de 1998. La cosa juzgada opera como aquella excepción que puede ser declarada por el juez en la sentencia, de oficio o a solicitud de parte, con la finalidad de respetar los efectos jurídicos que una decisión previa se encuentra produciendo...”

Así pues, para la protección de idénticos derechos colectivos, con motivo de los mismos hechos u omisiones y pretendiendo una consecuencia igual, solo puede instaurarse una acción popular contra el mismo accionado. Cuando se presenta la primera demanda y ésta es admitida y tramitada, se agota con tal actuación el derecho de acudir ante la jurisdicción. Quienes tengan interés en el asunto podrán si así lo consideran intervenir como coadyuvantes u opositores en el trámite de dicho proceso, precisamente, con tal fin es que se dispone en el auto admisorio de la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular, que se informe a todos los miembros de la comunidad sobre la iniciación de tal acción, a todos aquellos, que aunque en un principio estuvieron legitimados para presentar la demanda, pero no hicieron uso de ese derecho, no les está permitido posteriormente presentar una nueva demanda en el mismo sentido.

4. Observaciones del Despacho y el caso concreto.

Se tiene entonces, que nos encontramos frente a una acción popular, de carácter especial, en la cual tienen aplicación los principios constitucionales y específicamente, los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia y los principios generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Civil, que no se contrapongan a la naturaleza de la acción.

No obstante lo anterior, conforme a la constancia expedida por parte del Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de la ciudad de Medellín, tenemos que la acción popular radicada bajo el No. 0500133330262012002800, fue objeto de nulidad de todo lo actuado, decretada por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia y se encuentra

3 C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Exp. 25000-23-25-000-2004-02148-01(AP)

en el trámite de estudio para la emisión del primer auto del proceso, quiere decir lo anterior, que la demanda del Juzgado 26 no se ha admitido.

Siendo consecuentes con lo anterior, no es viable decretar el Agotamiento de Jurisdicción respecto de la Acción Popular que ahora ocupa la atención del Juzgado, pues si bien existe una Acción Popular adelantada por los mismos hechos y por la vulneración de los mismos derechos e intereses colectivos que aquí se invocan, al haberse decretado la nulidad de todo lo actuado en el proceso que se encuentra radicado en el Juzgado 26, el auto admisorio que se había proferido y notificado a las partes con anterioridad al auto admisorio de la presente acción popular, queda sin efectos, entendiendo con ello, que ahora el primer auto admisorio proferido y notificado es el de la acción popular que cursa en este Despacho, en donde es parte demandante UNIDAD RESIDENCIAL GUADALUPE P.H. y CONSTRUCTURA CONACOL S.A.S. y otros.

Corolario de lo anterior, encuentra el Despacho que no se configura la excepción de agotamiento de jurisdicción alegada por el municipio de Medellín y Acción Fiduciaria S.A.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

Primero. *Se declara no probada la excepción de agotamiento de jurisdicción alegada por el municipio de Medellín y Acción Fiduciaria S.A.*

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, se ordena continuar con el trámite del presente proceso.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

RODRIGO VERGARA CORTÉS
Juez

NOTIFICACION POR ESTADO
JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, _____ fijado a las 8 a.m.

MARIA FERNANDA ZAMBRANO AGUDELO
Secretaria