



JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Diecisiete (17) de mayo de dos mil veintidós (2022)
Auto de interlocutorio No. 269

Referencia	Cumplimiento
Demandante	Sena
Demandado	Metro de Medellín y otros
Radicado	05 001 33 33 025 2022 00161 00
Asunto	Declara falta de jurisdicción - ordena remitir a los Juzgados Civiles del Circuito de Medellín.

La demanda de la referencia se admitió en auto del 3 de mayo de 2022 y se notificó por correo electrónico a las partes del proceso el 4 del mismo mes y año, según se observa en el documento “06ConstanciaNotificacionDemanda”.

Allegada cada una de las respuestas a la demanda por las entidades accionadas se observa que el Metro de Medellín propuso en escrito separado la excepción previa de falta de jurisdicción, por lo que resuelve el juzgado lo que corresponda.

ANTECEDENTES

El SENA presentó acción de cumplimiento con la siguiente pretensión:

“Ordenar al municipio de Medellín, a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda y al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, el cumplimiento efectivo de las normas con fuerza material de ley, consagradas en el título IV, capítulo 1 “Gestión y adquisición predial”, de la Ley 1682 de 2013, más específicamente, el cumplimiento del procedimiento para la adquisición predial contenido en los artículos 20, 23 (avaluadores y metodología de avalúo), 24 (revisión e impugnación de avalúos comerciales), 25 (notificación de la oferta) y 27 (permiso de intervención voluntario), y de esta manera, procedan a realizar en el menor tiempo posible, la elaboración, notificación del avalúo y la respectiva oferta para la constitución de la servidumbre aérea sobre parte del inmueble ubicado en la Calle 104 N° 67-120 (110) CBML 05-04-001-0015 e identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 01N-5014715 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Norte de Medellín, conforme a los procedimientos establecidos en la ley y en el acta de permiso de intervención voluntaria para construcción de la servidumbre de cable aéreo, suscrita desde el 24 de julio de 2018”.

El Metro de Medellín, por su parte y a través de apoderado judicial alegó falta de jurisdicción en la presente acción planteando como argumentos que el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 estableció la competencia de la acción de cumplimiento a los jueces civiles del circuito en todo lo regulado con la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 1564 de 2012, Ley 1682 de 2013, Ley 1742 de 2014, Ley 1882 de 2018, Ley 2044 de 2020 y Ley 2079 de 2021 y demás normas que modifiquen, deroguen, aclaren o complementen, regulan el procedimiento de gestión predial, incluyendo el

decreto 738 de 2014, compilado en el Decreto Nacional 1079 de 2015, sobre el tema de servidumbres.

Expone además que la acción de cumplimiento no viene regulada solamente en la Ley 393 de 1997, ya que la Ley 388 de 1997, también la contempla como un mecanismo procesal para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, norma que fue objeto de pronunciamiento sobre el Consejo de Estado que concluyó que la Ley 393 de 1997 es de carácter general y la Ley 388 de 1997 de contenido especial, pero que no se excluyen entre si.

Para reforzar los argumentos cito el auto 062 de 2022 donde la Corte Constitucional resolvió un conflicto negativo de jurisdicciones y allí precisó:

17. “La jurisdicción civil será la competente para conocer de las acciones de cumplimiento cuando estas son dirigidas contra una entidad de naturaleza pública o particulares en ejercicio de su función administrativa, cuando se pretenda el cumplimiento de deberes establecidos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, relacionadas con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo. Ello en virtud del artículo 116 de la Ley 388 de 1997 y el principio de especialidad”

Concluye de la anterior cita que existe una norma especial para las acciones de cumplimiento en los procesos de adquisición predial y por esta razón en virtud del artículo 168 de la Ley 1437 de 2011, ante la falta de jurisdicción el juez debe remitir el expediente al competente a la mayor brevedad, toda vez que el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, contempló quién es el funcionario competente para conocer de la Acción de Cumplimiento dirigida a hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con los instrumentos previstos en la Ley 9 de 1989 y en dicha ley, estableciendo que la demanda se presenta ante el Juez Civil del Circuito.

Con fundamento en lo anterior el despacho resolverá la excepción propuesta teniendo en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES

El artículo 201 A de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021 establece que cuando una parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales, mediante copia por un canal digital, se prescindirá del traslado por secretaría.

Por esta razón, del escrito de la excepción previa propuesta por la entidad demandada Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda, se acreditó el

envío a los demás sujetos procesales, tal como se aprecia en el documento marcado “14ConstanciaRecepcionMetro”:

De: Alejandro Morales Velez <amorales@metrodemedellin.gov.co>
Enviado el: lunes, 9 de mayo de 2022 2:31 p. m.
Para: Recepcion Memoriales Juzgados Administrativos - Antioquia - Medellín
<memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Juzgado 25 Administrativo - Antioquia - Medellin
<adm25med@cendoj.ramajudicial.gov.co>
CC: Notimedellin Oralidad <notimedellin.oralidad@medellin.gov.co>; NOTIFICACIONES@ISVIMED.GOV.CO;
judicialantioquia <judicialantioquia@sena.edu.co>; Alejandro Morales Velez <amorales@metrodemedellin.gov.co>;
Sandra Marcela Zuleta Carreno <szuleta@metrodemedellin.gov.co>; procuradora168judicial@gmail.com
Asunto: CONTESTACIÓN ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO R 05001 33 33 025 2022 00161 00 DEMANDANTE SERVICIO
NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA

Por ello, al no allegarse ningún pronunciamiento y vencido el término establecido en el artículo 201A, resuelve el despacho la excepción previa sin dar traslado a los demás sujetos procesales.

Examinado el contenido de la ley 393 de 1997, se desprende que esta norma no trae una etapa específica para resolver excepciones previas, sin embargo, de la lectura integral de los artículos 16 y 100 de la Ley 1564 de 2012, se tiene que la falta de jurisdicción es un tema **no saneable** que acarrea la nulidad de lo actuado con posterioridad a su declaración incluyendo la sentencia.

Por su parte el artículo 29 de la Constitución Política (debido proceso) consagra el principio del “juez natural” que es aquel que ha designado el legislador para resolver temas específicos, por su naturaleza y especialidad y en el presente caso, las acciones de cumplimiento relacionado con las servidumbres, gestión predial y todo lo regulado en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 1564 de 2012, Ley 1682 de 2013, Ley 1742 de 2014, Ley 1882 de 2018, Ley 2044 de 2020 y Ley 2079 de 2021 y demás normas que modifiquen, deroguen, aclaren o complementen, incluyendo el decreto 738 de 2014, compilado en el Decreto Nacional 1079 de 2015, sobre el tema de servidumbres, fue designado al juez civil del circuito.

Es así como el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, contempló que el Juez Civil del Circuito es el funcionario competente para conocer de esta acción constitucional dirigida a hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con los instrumentos previstos en la Ley 9 de 1989, entendiéndose entonces que es ese funcionario el que ha sido designado por el legislador para tramitar dichos procesos cuando los asuntos sean los temas específicos contemplados en la Ley 9 de 1989.

Sobre el asunto, la Corte Constitucional en auto 951 del 10 de noviembre de 2021, dirimió un conflicto de jurisdicción suscitado entre el Juzgado Segundo

Administrativo del Circuito Judicial de Girardot y el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la misma ciudad y en sus consideraciones indicó lo siguiente:

“ (...)”

40. Acorde con lo anterior, la Corte ha establecido que para superar el conflicto normativo puede acudirse a los criterios de jerarquía, cronología y especialidad.^[39] De cara a resolver cuáles son las normas aplicables para solucionar el conflicto de jurisdicciones que se presenta en el asunto concreto, la Sala Plena concluye:

(i) El artículo 197 de la Ley 270 de 1996 señala que «las competencias de los jueces administrativos estarán previstas en el Código Contencioso Administrativo». Luego dice, «mientras se establezcan sus competencias, los jueces administrativos podrán conocer de (...) las acciones de cumplimiento según las competencias que determina la ley (...)». Como puede notarse, la disposición de naturaleza estatutaria es de contenido abierto, en la medida en que no impone la competencia de la jurisdicción contenciosa para conocer las acciones de cumplimiento, sino que lo delega al Código Contencioso Administrativo y establece una competencia temporal mientras la ley lo regula. De tal forma, a pesar de que, en virtud del principio de jerarquía, la Ley estatutaria debería ser la norma aplicable, en este caso su contenido es abierto, temporal y condicional -incluso aquel artículo hace parte del capítulo de disposiciones transitorias-, pues remite a las leyes ordinarias que regulan la materia. Acorde con ello, deben analizarse las normas posteriores de la acción de cumplimiento.

(ii) En virtud del principio cronológico, la Ley 388 de 1997 es posterior a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y regula la acción de cumplimiento en relación con una materia especial y específica ateniendo al urbanismo y a los usos del suelo en los planes de ordenamiento territorial (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997). Esta normativa otorga la competencia a los jueces civiles para conocer de este tipo de acciones.

No obstante, posteriormente se expidieron dos cuerpos normativos que regulan de manera general la acción de cumplimiento y que le asignan la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa: (a) la Ley 393 de 1997 “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política” y (b) la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Como se determinó antes, la Sala estima que no existe una derogatoria tácita de la Ley 388 de 1997, y por tanto se encuentra vigente.

(iii) En razón del principio de especialidad, debe prevalecer lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, toda vez que, a diferencia de las demás leyes antes mencionadas, regula la acción de cumplimiento frente a un contenido concreto. Las demás leyes regulan el procedimiento general de la acción constitucional pero no remiten a materias específicas.

41. De esa forma, como fue advertido en las consideraciones de esta providencia, la ley que regula el trámite de la acción de cumplimiento le atribuye la competencia para conocer de estos recursos judiciales a los jueces administrativos sin especificar la materia. En contraste, cuando se pretende el cumplimiento de un deber emanado de una ley o acto administrativo relacionado con los usos del suelo de los planes de ordenamiento territorial, la ley especial establece que son los jueces civiles del circuito quienes deben conocer de estas acciones.

42. Por otra parte, es preciso advertir que el criterio subjetivo que trae presuntamente la Ley 1437 de 2011, como norma posterior, según el cual si se exige a una autoridad pública el cumplimiento de un deber legal a través de una acción de cumplimiento, le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, no es un argumento sólido para determinar la competencia jurisdiccional. Esta interpretación, sostenida por la posición vigente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, omite que la misma Ley 388 de 1997 establece en su artículo 116 que «La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo». Es decir, la misma ley especial consagra que la acción de cumplimiento se dirige contra una autoridad administrativa, por lo que el criterio subjetivo, extraído de la Ley 1437, no es suficiente para definir la competencia jurisdiccional.

43. De manera que, en el caso concreto se trata de una acción de cumplimiento cuya pretensión se concentra en el cumplimiento de obligaciones de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, referentes a los usos del suelo y los planes de ordenamiento territorial, se dirige contra entidades públicas y, en consecuencia, con fundamento en lo establecido en el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, la jurisdicción ordinaria civil es la competente para conocer y resolver el asunto bajo estudio.

44. Regla de decisión. La jurisdicción civil será la competente para conocer de las acciones de cumplimiento cuando estas son dirigidas contra una entidad de naturaleza pública o particulares en ejercicio de su función administrativa, cuando se pretenda el cumplimiento de deberes establecidos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, relacionadas con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo. Ello en virtud del artículo 116 de la Ley 388 de 1997 y el principio de especialidad¹. (negritas del juzgado)

Posteriormente en auto 062 del 25 de enero de 2022, la Corte Constitucional reiteró la postura anterior y precisó²:

“15. Al analizar la demanda se observa que la parte demandante acudió a la acción de cumplimiento en contra de la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, con el propósito de que se ordene cumplir la Resolución No. Resolución No. 1548 de 2015¹²¹, a través de la cual se impuso una sanción a un particular por infringir las normas urbanísticas al construir unas viviendas sin contar con la licencia que lo permitía. En consecuencia, el litigio tiene origen en el cumplimiento de normas o actos administrativos relacionados con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo y, por consiguiente, su competencia recae en los jueces civiles (supra 7).

16. Así las cosas, la Sala corrobora que la competencia para dirimir el conflicto planteado por Serafín Sánchez Acosta en contra de la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía le corresponde al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá. Por tanto, ordenará remitirle el expediente para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión.

Regla de decisión

17. “La jurisdicción civil será la competente para conocer de las acciones de cumplimiento cuando estas son dirigidas contra una entidad de naturaleza pública o particulares en ejercicio de su función administrativa, cuando se pretenda el cumplimiento de deberes establecidos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, relacionadas con los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo. Ello en virtud del artículo 116 de la Ley 388 de 1997 y el principio de especialidad.”

No hay discusión que, tratándose de las acciones de cumplimiento dirigidas contra una entidad de naturaleza pública o particular en ejercicio de función administrativa, cuando se pretenda el cumplimiento de deberes establecidos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, corresponde a la jurisdicción civil y no hay norma expresa que derogue o modifique la competencia que fue radicada en dichos y todo aquello que tenga unidad de materia con este tema, pues se reitera, la finalidad del legislador es concentrar la especialidad sobre la materia de uso del suelo, servidumbre y gestión predial en los jueces civiles del circuito.

Lo anterior tiene relación directa con las normas que pretende el SENA sean abordadas a través de la acción de cumplimiento, como es el caso del artículo 20 de la Ley 1682 de 2013 que señala:

ARTÍCULO 20. La adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa con fundamento en el motivo definido en el artículo anterior, *siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en las Leyes 9a de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación*

¹ C. Constitucional, 10 nov 2021, auto A951 de 2021. M.P CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

² C. Constitucional, 25 ene 2022, auto A062 de 2022. M.P ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

judicial con fundamento en el mismo motivo, de conformidad con lo previsto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1564 de 2012. En todos los casos de expropiación, incluyendo los procesos de adquisición predial en curso, deben aplicarse las reglas especiales previstas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. La adquisición de predios de propiedad privada o pública necesarios para establecer puertos, se adelantará conforme a lo señalado en las reglas especiales de la Ley 1ª de 1991 o aquellas que la complementen, modifiquen o sustituyan de manera expresa.

PARÁGRAFO 2o. Debe garantizarse el debido proceso en la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, en consecuencia, las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción. (negrillas del juzgado)

Acorde con lo expuesto, el mismo artículo 20 de la Ley 1682 de 2013 estableció que la adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa con fundamento en el motivo definido en el artículo anterior, **siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en las Leyes 9a de 1989 y 388 de 1997**, normas que como se indicó previamente establecen una especialidad que en materia de acción de cumplimiento le corresponde a los jueces civiles del Circuito.

Sobre las excepciones previas, la Ley 393 de 1997 en su artículo 30 establece que los aspectos no regulados se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las acciones de cumplimiento, por ende, toda vez que la Ley 393 de 1997 no contempla una etapa de excepciones previas, es evidente que el legislador estableció que la revisión de la misma debe hacerse al momento de la admisión de la demanda, pero una vez superada esta etapa, el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 16 y 100 de la Ley 1564 de 2012, contemplan el principio constitucional del juez natural, señalando que la falta de jurisdicción es una nulidad insubsanable.

Por lo anterior, mal haría el despacho aplicar el principio de la “*perpetuatio jurisdictionis*” y prorrogar la jurisdicción, por cuanto el legislador ha privilegiado el juez natural de la controversia (art. 29 constitucional), de allí que inclusive de no alegarse la excepción, el juez está obligado a declararla en cualquier etapa y de haberse proferido sentencia, incluso la misma sería anulable para ordenar su remisión al competente.

Por lo expuesto con la remisión del artículo 30 de la Ley 393 de 1997 a la Ley 1437 de 2011 y en virtud del artículo 175 parágrafo 2 de esta última que a su vez remite al CGP, precisamente a sus artículos 16, 100 y 101, debe entenderse que la falta de jurisdicción da lugar a que el juez la declare y todo lo posterior es nulo, pues se reitera, la falta de jurisdicción es improrrogable por virtud del artículo 16 del CGP.

Como consecuencia de lo expuesto y en vista de que el asunto que se ventila tiene una especialidad radicada en los jueces civiles del Circuito, tal como lo dispone el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, que prescribe que esos jueces son los competentes para conocer de esta acción constitucional, siempre y cuando se dirija a lograr el efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con los instrumentos previstos en la Ley 9 de 1989, se declarará la falta de jurisdicción para conocer la presente demanda y se ordenará remitir la presente actuación a los Juzgados Civiles del Circuito de Medellín – reparto.

Lo anterior a efectos de evitar futuras nulidades en la sentencia que se llegare a proferir, precisando que se conservará la validez de todo lo actuado por este juzgado, de la admisión de la demanda y la notificación en debida forma de los demandados, tal como lo dispone el artículo 101 de la Ley 1564 de 2012.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veinticinco Administrativo del Circuito de Medellín,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de jurisdicción para conocer del presente asunto, en la demanda instaurada por el SENA en contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN, EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA (METRO DE MEDELLIN) y el INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN (ISVIMED), de conformidad con las razones expuestas.

SEGUNDO: REMITIR por secretaría el presente proceso a los JUECES CIVILES DEL CIRCUITO (REPARTO) para que sea repartida entre los mismos.

NOTIFÍQUESE

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por **ESTADOS** el auto anterior.

Medellín, 18 de mayo de 2022. Fijado a las 8.00 a.m.

Firmado Por:

**Luz Myriam Sanchez Arboleda
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 025 Administrativa
Medellin - Antioquia**

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: **c0232c1ef87cadaee7c43ad02654fb3b899b4e8d118c546722935061d426db1f**

Documento generado en 17/05/2022 02:49:02 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>