

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidós (2022).

AUTO INTERLOCUTORIO.

MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO

Medio de Control	Reparación de perjuicios causados a un grupo
Expediente	76001-33-33-001-2018-00306-02
Demandante	Teresa de Jesús Ballesteros Orozco y otros. marioalfonsocm@gmail.com
Demandado	Municipio de Candelaria (V) y otros. buzon_notificaciones_judiciales@candelaria-valle.gov.co abogadoedgardohoyosvelez@gmail.com
Asunto:	Auto Resuelve recurso de apelación presentado contra excepciones previas.

I. ANTECEDENTES

La señora TERESA DE JESÚS BALLESTEROS OROZCO Y OTROS a través de apoderado judicial, formulan demanda contra el MUNICIPIO DE CANDELARIA Y OTRO, en ejercicio del medio de control de REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO, consagrado en el artículo 145 del CPACA, solicitando el pago de perjuicios por el daño que presuntamente se les ocasionó, como consecuencia de la no reubicación definitiva de las viviendas que se iban a realizar en la Urbanización el Pailon para 526 familias en el municipio de Candelaria.

II. OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Candelaria en contra del Auto Interlocutorio No. 892 proferido el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali¹, mediante el cual se negaron las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, ineptitud de demanda y cosa juzgada propuestas por la entidad demandada.

III. PROVIDENCIA IMPUGNADA.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante auto No. 892 del 15 de septiembre de 2020, negó las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, ineptitud de demanda, caducidad y cosa juzgada, propuestas por el municipio de Candelaria (V), por las razones que pasan a explicarse:

¹ Ver archivo No. 003 de la carpeta de primera instancia del expediente digital.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

Sobre las excepciones previas de **falta de jurisdicción y competencia** determinó, que no eran procedentes porque si bien las conductas que presuntamente generaron el daño a los accionantes fueron ejercidas por entidades públicas, tales como el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Candelaria “IMVICANDELARIA” hoy liquidado, una entidad dotada de autonomía administrativa y presupuestal, esta fue liquidada por el municipio de Candelaria en el año 2001 y las obligaciones derivadas de IMVICANDELARIA fueron asumidas por dicho municipio.

Agregó, que revisado el contenido de la sentencia de segunda instancia, proferida por esta Corporación dentro la acción popular con numero de radicado 2010-00226-01 y a la cual hace referencia la parte actora, se evidenció que las subreglas que se definen en la misma no pueden interpretarse el presente asunto, pues aunque en dicha providencia se indicó que las acciones derivadas por la no construcción de la urbanización el pailón deben presentarse en la jurisdicción ordinaria, dicha orden se dio en una acción popular en la que se discutía la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por ende la referencia de jurisdicción ordinaria debe interpretarse en un sentido amplio y toda vez que las conductas señaladas como causa del daño imputado a los demandante fueron desarrolladas por entidades públicas en ejercicio de sus funciones, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 472 de 1998, es competente el Juez Administrativo para conocer del presente asunto.

Respecto de la **ineptitud de demanda**, también negó dicha excepción por las mismas razones expuestas en líneas anteriores, por cuanto la entidad accionada argumentó que como la demanda se dirigió contra una entidad que no está llamada a responder, la misma es inepta, argumento que corresponde es a una excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y no de ineptitud, la cual comúnmente obedece a falencias en el cumplimiento de requisitos formales o de fondo.

Sobre la excepción de **caducidad**, la juez señaló que esta Corporación, por medio de auto del 13 de marzo de 2020, resolvió un recurso de apelación formulado por la parte accionante en contra del auto que rechazo la demanda por caducidad y en la misma se indicó que existía un daño de tracto sucesivo pues hasta ese momento no se había realizado reubicación alguna, razón por la cual el daño continuaba persistiendo; sin embargo, debido a la necesidad de contar con mayores elementos de juicio, esta excepción tendría que resolverse al momento de dictar sentencia.

En relación con la excepción de **cosa juzgada**, la entidad accionada, argumentó que como ya existió un proceso con causa y objeto idénticos discutido a través del medio de control, acción popular (Radicado 2010-00226-01), se encontraba configurada la misma.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

Sobre el particular, la Juez consideró, que si bien existe correspondencia entre los hechos que motivaron, en su momento la acción popular y los que motivan el presente asunto, por cuanto ambos discuten sobre presuntos incumplimientos por parte del municipio de Candelaria en la construcción de la Urbanización el Pailón y en la reubicación de los afectados cuando tal proyecto no se pudo materializar, no se presenta una identidad de objeto, por cuanto la naturaleza de la acción de grupo es eminentemente indemnizatoria, basada en el incumplimiento al no haberse efectuado la construcción de la Urbanización el Pailón y por el incumplimiento del deber de reubicación adquirido con las personas afectadas por parte del municipio; contrario a lo solicitado en su momento en la acción popular, que tenía como fin que se reconociera la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y en consecuencia el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el mencionado municipio frente al proyecto de urbanístico.

Agregó, que esta Corporación al momento de dictar sentencia sobre el proceso de acción popular (Radicado 2010-00226-01), determinó que la naturaleza de la acción popular no permite discutir los efectos derivados de la no construcción del proyecto de urbanístico, por cuanto el tema tenía que discutirse ante el juez ordinario, dejando de esta manera, la posibilidad abierta para la presentación de otros medios de control.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El apoderado judicial del municipio de Candelaria, presentó recurso de apelación² contra el auto No. 892 del 15 de septiembre de 2020, tras considerar lo siguiente:

Sobre la excepción de **falta de jurisdicción y competencia**, señaló, que el presente asunto debió ser conocido por la jurisdicción ordinaria; por cuanto si se analiza de manera integral la sentencia proferida dentro de la acción popular (Radicado 2010-00226-01), proferida por esta Corporación, el 11 de noviembre de 2011, esta manifiesta que el debate que se estaba dando al proceso era propio de ventilarse en un proceso y ante un juez ordinario, por lo cual la entidad accionada considera que se refiere a la justicia ordinaria en su especialidad civil.

Lo anterior, como quiera que a su juicio, de las razones fácticas planteadas en la demanda se extrae que el problema jurídico surge de una relación interpersonal de cada uno de los demandantes al suscribir unas promesa de compraventa y al no entregarles los lotes por problemas ambientales, por lo que este asunto se debe remitir a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil.

Respecto de la excepción de **inepta demanda**, reitera que no puede dirigirse la demanda en su contra por cuanto la entidad, que inicialmente promovió el proyecto urbanístico, IMVICANDELARIA, si bien se

² Ver archivo No. 006 de la carpeta de primera instancia del expediente digital.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

ordenó su supresión y liquidación, este último aspecto no se ha efectuado, por ende, es contra esta entidad que debe dirigirse la presente acción.

Finalmente y en relación con la excepción de **caducidad**, sostuvo, que si bien el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, resolvió sobre el punto de la caducidad al momento de la admisión de este proceso, lo cierto es que en ese momento no se contaba con la contestación de la demanda y mucho menos las pruebas que se acompañaron por la entidad.

Por lo anterior, de conformidad con las pruebas allegadas al plenario, resulta evidente que a los accionantes les fue comunicada la inviabilidad del proyecto urbanísticos desde el año 2001, 2004 y 2008; inclusive desde el año 2000, tal y como lo admiten en la demanda, razón por la cual desde esa fecha se consolidó el daño alegado y el término de dos años que exige la normatividad se encuentra más que superado.

4.1. Traslado al demandante³.

De conformidad con lo que se indica en la providencia del 1 de octubre de 2020, se corrió traslado a la parte actora del 23 al 28 de septiembre de 2020.

V. CONSIDERACIONES:

5.1 CUESTIÓN PREVIA

De la revisión de la documentación que obra en el expediente se observa, que el presente asunto, fue recibido en esta Corporación y asignado al Despacho del Magistrado Fernando Augusto García, mediante acta de reparto del 8 de octubre de 2020⁴ y este profirió auto interlocutorio el 22 de octubre del mismo año⁵, en el que ordenó que por secretaría se remitiera el asunto a este Despacho por conocimiento previo.

Posteriormente, mediante acta de reparto del 11 de febrero de 2022⁶, fue asignado el presente asunto al Despacho del ponente Dr. Jhon Erick Chaves Bravo, según informe que obra en el archivo No. 04 del expediente digital.

Por lo anterior, la Sala procederá a desatar el recurso de apelación presentado dentro del presente

³ Ver archivo No. 07 de la carpeta de primera instancia del expediente digital

⁴ Ver archivo No. 01 de la carpeta segunda instancia del expediente digital.

⁵ Ver archivo No. 02 de la carpeta segunda instancia del expediente digital.

⁶ Ver archivo No. 02 de la carpeta segunda instancia del expediente digital.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

asunto.

5.2 COMPETENCIA.

El artículo 57 de la Ley 472 de 1998⁷ establece que “*La parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.*”.

Por otra parte, el artículo 68 de la Ley 472 de 1998 señaló, que en lo que no contrarie lo dispuesto en las normas del presente título (trámite de la acción de grupo), se aplicarán a las acciones de grupo las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (en adelante CGP).

Acudiendo a dicha remisión, el artículo 100 del CGP dispone taxativamente, cuales son las excepciones denominadas previas que puede presentar la demanda y el artículo 321 del CGP establece que son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia (...)7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso. Por su parte, el parágrafo del artículo 243 del CPACA señala que 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, en este sentido el artículo 180 del CPACA numeral 6 determinaba que el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

El 4 de junio de 2020, el presidente de la República, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, profirió el Decreto Legislativo 806 de 2020, norma vigente para cuando se emitió la presente decisión, estableció respecto de las excepciones previas y mixtas (artículo 12 del Decreto 806 de 2020) que deben formularse, tramitarse y resolverse en los términos de los artículos 100 a 102 y 110 del Código General del Proceso y en garantía del derecho a la defensa de las partes, dicho artículo previó que contra la providencia que resuelva las excepciones previas o mixtas procede recurso de apelación si se profirió en primera instancia, o de súplica si se dictó en única, actuaciones que en las corporaciones son de sala.⁸

Visto lo anterior, se observa lo siguiente:

PROBLEMA JURÍDICO.

El asunto que se discute se contrae en determinar si en el presente caso, hay lugar a declarar probadas

⁷ Norma que regula las acciones de grupo.

⁸ (...) La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. **Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado.** Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.(...)

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, inepta demanda y caducidad, propuestas por el municipio de Candelaria.

5.3 TESIS DE LA SALA.

La Sala considera que en el presente caso no hay lugar a acceder a los pedimentos del apoderado judicial de la parte demandada por las razones que pasan a explicarse:

Respecto de la excepción de falta de jurisdicción y competencia debido a que la naturaleza del caso logra colegir que el competente es el juez contencioso administrativo.

Sobre la excepción de inepta demanda, no está llamada a prosperar, por cuanto los argumentos esgrimidos no son propios de este tipo de excepción.

Finalmente, sobre la excepción de caducidad, la tesis se centra en que por principio de preclusión y lo esgrimido en la actuación no hay lugar a declarar dicha excepción, sin embargo, resulta vital dejar la cabida para dicho análisis al momento de proferir sentencia.

Con el fin de abordar integralmente las cuestiones que aquí se debaten y resolver el problema jurídico antes planteado, se hace necesario establecer el siguiente orden: 1) excepciones previas, mixtas y de fondo; 2) falta de jurisdicción y competencia; 3) inepta demanda; 4) caducidad y; 5) Caso concreto

VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

• EXCEPCIONES PREVIAS, MIXTAS Y DE MERITO.

Las excepciones, tal como lo ha expresado el Honorable Consejo de Estado, constituyen efectivos mecanismos de defensa de los que puede valerse el demandado durante el término de traslado de la demanda⁹:

“Las excepciones constituyen una herramienta que otorga el ordenamiento jurídico para que el demandado pueda ejercer su derecho de contradicción y defensa, ya sea atacando las pretensiones del demandante, enderezando el litigio para evitar posibles nulidades o terminando el proceso al considerar que este no cuenta con todas las formalidades que exige la ley para que pueda ser adelantada.”

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. CP: Ramiro Pazos Guerrero. Fecha: 20 de agosto de 2018. Radicado: 41001-23-33-000-2015-00926-01(58225).

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

De igual forma, las excepciones, dependiendo su finalidad, han sido clasificadas por la doctrina y jurisprudencia en previas, de mérito o de fondo y mixtas; sobre cada una de estas el Honorable Consejo de Estado ha expresado¹⁰:

“21. Las excepciones previas también conocidas como dilatorias deben ser resueltas en el trámite de la audiencia inicial y son aquellas destinadas a sanear el proceso, su cometido no es el de cuestionar el fondo del asunto, sino el de mejorar el trámite de la litis o terminarla cuando ello no es posible, evitando posibles nulidades y sentencias inhibitorias.”

Sobre este tipo de excepciones, resalta el alto tribunal:

“22. Sobre el particular, debe destacarse que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no reguló cuáles excepciones eran previas, por lo que de conformidad con el artículo 306 de la aludida codificación es necesario acudir al artículo 100 de la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso-, en el que se determinó de manera taxativa cuáles medios de oposición que constituían este tipo de excepción, encontrando, entre otras, **la falta de jurisdicción o de competencia**, la existencia de compromiso o cláusula compromisoria y la indebida acumulación de pretensiones.”¹¹

De conformidad con lo anterior, se logra colegir que las excepciones previas, incluso en el proceso contencioso administrativo, son aquellas que se encuentran de forma taxativa en el Código General del Proceso.

Sobre las excepciones mixtas el Consejo de Estado precisó¹²:

“23. Por su parte, las excepciones mixtas son aquellas que están encaminadas a atacar la relación jurídico sustancial, sin embargo, el legislador ha permitido que sean resueltas de manera anticipada en la audiencia inicial, esto en virtud del principio de economía procesal.”

Este tipo de excepciones son: cosa juzgada, **caducidad**, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa.

Pese a lo anterior, también se ha dicho que cuando se aleguen excepciones mixtas, tales como la de caducidad, puede que no sea posible resolver el asunto en etapa de Audiencia Inicial, sino que por la duda acerca de los eventos que podrían configurar tal excepción se hace necesario contar con mayores y mejores elementos probatorios que permitan adoptar una decisión, por ende se hace necesario primero desatar el asunto objeto de debate en su integridad y luego si determinar si es procedente la excepción, todo esto al momento de dictar sentencia; el Consejo de Estado lo expresó así:

“27. Ahora bien, no obstante que las excepciones mixtas –como sería la caducidad del medio de control- deben ser resueltas en la audiencia inicial, hay ocasiones en la que la excepción se encuentra atada al fondo del asunto o que hay varias dudas frente a su configuración, que en aplicación de los principios pro

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

actione y pro damnato su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de también garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia.¹³

Finalmente, existen las excepciones de fondo, que no son más que un ataque a las pretensiones y a los hechos que el demandante ha narrado, por cuanto atacan el fondo del asunto y buscan demeritar lo planteado por el accionante, sobre ello el Consejo de Estado dijo sobre la finalidad de estas: “(...) o bien a desvirtuar las pretensiones elevadas en su contra por el demandante, en forma definitiva o temporal – excepciones de fondo o perentorias, que se deciden en la sentencia, por lo que constituyen un verdadero ataque a la cuestión de fondo; (...).¹⁴”

Sobre el segundo numeral, las excepciones objeto de análisis son: Falta de jurisdicción y competencia, inepta demanda y caducidad.

- **FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.**

El artículo 100 del CGP, ha denominado esta excepción como previa y lo concerniente a los asuntos que se tramitan en la jurisdicción contencioso administrativo se encuentran en el artículo 104 del CPACA que precisa lo siguiente:

“ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en 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.”

De igual forma, el artículo 50 de la Ley 472 de 1998, que regula acciones populares y de grupo precisó:

“ARTÍCULO 50. JURISDICCIÓN. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo.”

Sobre la competencia en procesos adelantados bajo el régimen de las acciones de grupo, el artículo 51 ibídem consagró lo siguiente:

*“ARTÍCULO 51. COMPETENCIA. De las acciones de grupo conocerán en **primera instancia los jueces administrativos** y los jueces civiles de circuito. **En segunda instancia** la competencia corresponderá a la sección primera del **Tribunal Contencioso Administrativo** o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.*

¹³ Ibídem.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. CP: Danilo Rojas Betancourth. Fecha: 20 de febrero de 2014. Radicado: 25000-23-26-000-2001-01678-01(27507).

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

De lo anterior se colige, que cuando una entidad pública se encuentre inmersa en un pleito, inclusive, cuando de acciones de grupo se trate, el Juez que conocerá del proceso será el Juez Contencioso Administrativo, conforme las reglas de competencia antes mencionadas.

- **INEPTA DEMANDA.**

Sobre la excepción de **inepta demanda**, el numeral 5 del artículo 100¹⁵ del Código General del Proceso, ha expresado que esta hace referencia a la falta de requisitos formales en la demanda o a una indebida acumulación de pretensiones efectuada por el accionante.

Sobre la procedencia de esta excepción, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento precisó lo siguiente¹⁶:

“A su turno, el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso contempla la “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones” como una excepción previa, susceptible de ser propuesta por la parte demandada; **de ahí que deba entenderse que este medio exceptivo está llamado a prosperar solo cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley, o cuando no se cumplen las reglas para que opere la figura procesal de la acumulación de pretensiones.**” (Negrillas fuera del texto)

Conforme lo anterior, la norma y la jurisprudencia es clara en afirmar que la excepción de inepta demanda solo procede en dos casos, falta de requisitos formales en la demanda o por indebida acumulación de pretensiones y rechaza cualquier otra situación ajena a estos dos postulados.

- **CADUCIDAD.**

Sobre la excepción mixta de **caducidad**, hay que resaltar que es un fenómeno jurídico que genera la extinción del derecho de acción por haber transcurrido el tiempo que la ley dicta sin ejercer las acciones, pese a que el sujeto de derechos se encontraba legitimado para ejercerlas.

Sobre el tema, el Consejo de Estado se ha referido en los siguientes términos¹⁷:

“(…) La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general

¹⁵ ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:
(...)

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. CP: José Norberto Sáchica Méndez. Fecha: 4 de junio de 2021. Radicado: 25000-23-36-000-2018-00649-01(66636)A.

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P: César Palomino Cortés. Fecha: 2 de marzo de 2017. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00224-01.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano (...)

Conforme lo anterior, resulta claro entonces que el fenómeno de la caducidad, desarrolla el principio de seguridad jurídica, garantizando un plazo racional y suficiente para que el legitimado por activa para incoar la efectividad de un derecho pueda solicitarlo a la autoridad judicial.

Respecto a la caducidad en acciones de grupo, la ley primigenia que regula el tema, esto es el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, reza así:

“ARTÍCULO 47. CADUCIDAD. Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.”

Pese a lo anterior, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se retomó el tema, en cuyo literal h, del numeral 2 del artículo 164 se estableció:

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

(...)

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

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud 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.”

La existencia y vigencia de las dos normatividades generó debate en cuanto a cuál de las dos normas debe aplicarse, por cuanto el Consejo de Estado zanjó la duda, en los siguientes términos¹⁸:

“3. De modo que, respecto a los efectos de la ley en el tiempo contenidos en las leyes 57 y 153 de 1887, es posible arribar a las siguientes conclusiones: i) la ley 1437 de 2011, es una norma ordinaria general posterior que modificó una ley ordinaria especial previa en los temas enunciados; en otros términos, el CPACA subrogó o modificó tácitamente la pretensión, la caducidad y la competencia, aspectos que ahora estarán regulados en esta codificación, circunstancia por la que los restantes aspectos relacionados con este tipo de procesos permanecen desarrollados en la normativa especial, es decir, la ley 472 de 1998.

4. En esa línea de pensamiento, resulta evidente que la otra llamada “acción de grupo”, quedó modificada en cuanto se refiere a la materia contencioso administrativa por la pretensión de grupo, la cual se deberá ejercer en los términos fijados en la ley 1437 de 2011, según la competencia y el plazo de caducidad allí contenidos. A contrario sensu, los demás temas continúan bajo el imperio de la ley especial –472 de 1998– que regula las pretensiones populares y de grupo.”

¹⁸Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Fecha: 12 de agosto de 2014. CP:Enrique Gil Botero. Radicado: 2013-00298-01(AG)

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

Conforme la nueva codificación, es claro, que el término de caducidad (2 años) se debe contabilizar, a partir de la fecha en la cual se causó el daño; sin embargo, surge la preocupación sobre en qué momento se puede afirmar sin ánimo de duda que el daño se causó, para ello el alto tribunal de lo contencioso administrativo precisó¹⁹:

“(…) La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños.

*En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) **daño instantáneo o inmediato**; y (2) **daño continuado o de tracto sucesivo**; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo.*

*En lo que respecta, al (2) **daño continuado o de tracto sucesivo**, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas.*²⁰

Acorde con lo anterior, resulta claro que el daño continuado o de tracto sucesivo es aquel que no ocurre en un solo momento, sino que se prolonga generando así una afectación constante a la víctima; conforme lo anterior y a modo de ejemplo el Consejo de Estado indicó lo siguiente²¹:

*“Para hacer más gráfico lo anterior y retomando el ejemplo traído, se diría entonces que, **en el caso de la contaminación de un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, el término de caducidad se contaría desde el momento en que el daño continuado (la contaminación) deja de producirse, a menos que se tenga noticia de éste, tiempo después de su cesación, caso en el cual, el término de caducidad se contará a partir del momento en que se tuvo noticia del mismo.** Si en cambio, esta noticia se tuvo antes de la cesación del daño, este aspecto no interesa para efectos del término de la caducidad, ya que éste sólo comenzará a contar, como se dijo, a partir del momento en que el daño (continuado) se extinga (…).”*

Conforme a lo anterior, se propone el Despacho a resolver el recurso de apelación planteado.

• CASO CONCRETO.

Ahora bien, mediante auto del 15 de septiembre de 2020, la Juez *A quo*, determinó que no era procedente declarar probada la excepción de **falta de jurisdicción y competencia**, por cuanto el

¹⁹Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. CP: Enrique Gil Botero. Radicado: AG2001-00029. Fecha: 18 de octubre de 2007.

²⁰Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. CP: Enrique Gil Botero. Radicado: AG2001-00029. Fecha: 18 de octubre de 2007.

²¹ *Ibidem*.

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

presunto daño causado, proviene de la omisión por la imposibilidad de construcción del proyecto de urbanismo y posteriormente la no reubicación por parte del municipio de Candelaria para garantizar los derechos de los afectados, daños que se le imputan al municipio, conforme se desprende del escrito de demanda.

A su vez, el recurrente señaló, que de conformidad con la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo Del Valle, en el proceso de Acción Popular (Radicado 2010-00226-01), donde se buscó inicialmente garantizar el derecho a la moralidad administrativa y el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad accionada, el Juzgador Popular expresó que dicho asunto no era objeto del proceso de la acción popular, que para ello debía entablarse un proceso ante un juez ordinario y con un procedimiento ordinario, por ello, el recurrente considera que la jurisdicción encargada de desatar el presente asunto es la Ordinaria en su especialidad Civil.

La Sala considera, que los argumentos expuestos por la parte demandada no son de recibo, ya que se pretende que se tomen como propios los argumentos del juez constitucional dentro de una acción popular, en la cual se indicó que dicha acción constitucional no era el instrumento idóneo para controvertir controversias contractuales, pues para eso debía acudir al juez natural en la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, con independencia de lo manifestado por el juez constitucional, la determinación de la jurisdicción y competencia, en el presente asunto se fija en atención a las previsiones normativas establecida en el Art 104 del CPACA y 50 de la Ley 472 de 1998, expuestos en líneas anteriores y de los cuales se colige que toda vez que en el presente asunto se controvierten litigios ocasionados por actos y contratos suscritos por entidades públicas, esta es la jurisdicción competente.

Respecto de la excepción de inepta demanda, considera la Sala, que no le asiste razón al recurrente, por cuanto la argumentación en torno a su solicitud no es acertada, ya que, dicha excepción solo procede cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley, o cuando no se cumplen las reglas para que opere la figura procesal de la acumulación de pretensiones, lo cual no ocurre en el presente asunto.

Ahora los argumentos direccionados a la entidad legitimada para responder por cualquier perjuicio causado a los actores, y en la demanda se realiza frente al municipio de Candelaria, es un aspecto que debe resolverse en la sentencia.

Finalmente y respecto a la excepción de caducidad, se observa que el recurrente indicó, que si bien esta Corporación, resolvió la caducidad cuando se estudió la admisión de la demanda, lo cierto es que en ese momento no se contaba con la contestación de la demanda y mucho menos las pruebas que se acompañaron por la entidad, razón por la cual este momento era propicio para evaluar nuevamente ese

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

aspecto, ya que, toda vez que a los accionantes les fue comunicada la inviabilidad del proyecto urbanísticos desde el año 2000 desde esa fecha se consolidó el daño alegado y la demanda se encontraba caduca.

Ahora bien, la Sala considera que los argumentos expuestos por el recurrente no son de recibo, en primer lugar, porque por principio de preclusión este aspecto ya fue resuelto en la etapa de admisión de la demanda, si bien ya se contestó la demanda, aún no se ha realizado el debate probatorio ni se encuentran la totalidad de las pruebas solicitadas por las partes y en segundo lugar, porque la Sala se sostendrá en los argumentos expuestos en el auto del 18 de marzo de 2019²², en el que se indicó que el daño alegado en el presente asunto tiene una connotación particular de los denominados daños de tracto sucesivo, aspecto que debe resolverse en la sentencia cuando se tengan todos los elementos de juicio del proceso.

Así pues, si en gracia de discusión, se admitieran los argumentos que expone el recurrente, se advierte que el daño alegado por los demandantes no es simplemente por la inviabilidad en la construcción de sus viviendas en un lote sin las condiciones técnicas requeridas y con uso de suelo no permitido para la construcción residencial, sino por la presunta obligación asumida por el municipio de Candelaria de reubicar a los afectados, la cual según los demandantes hasta el momento no se ha realizado.

Por todas las razones expuestas en líneas anteriores, la Sala confirmará la providencia proferida por el A *aquo*.

En mérito de lo expuesto, se;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el Auto Interlocutorio No. 892 del quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020) proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, por las razones expuestas en este proveico.

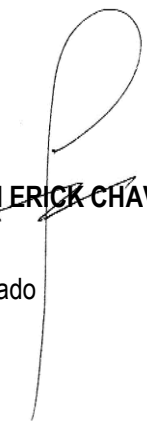
SEGUNDO: COMUNÍQUESE inmediatamente esta decisión al juzgado de primera instancia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 326 del CGP y después devuélvase al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

²² Ver folios 330-335 de la carpeta expediente completo-primera instancia del expediente digital



RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

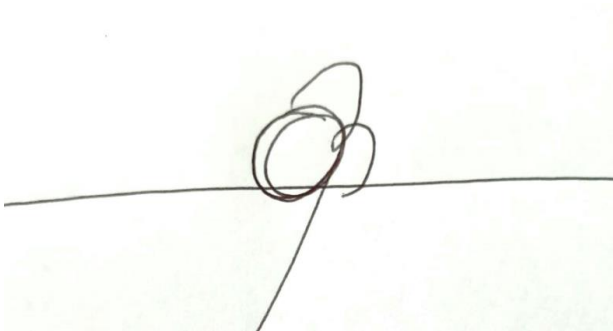
Notifíquese y cúmplase.



JHON ERICK CHAVES BRAVO
Magistrado



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Magistrado



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado
Salvo voto

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

SALVAMENTO DE VOTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, salvo voto en el proceso sub lite, pues al margen del sentido de la decisión, estimo que la competencia para emitir la providencia en cuestión es del magistrado ponente y no de la Sala, por lo que paso a explicar brevemente:

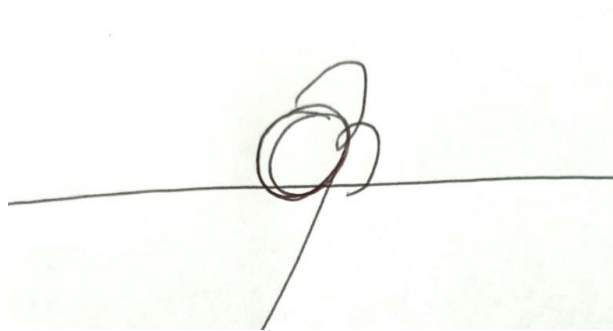
El artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la ley 2080 de 2021, estableció claramente las competencias para la expedición de providencias en la jurisdicción contenciosa administrativa, señalando el literal g) del numeral 2° de tal disposición, que serán competencia de la Sala *“las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas”*.

En consecuencia, y para el caso que nos ocupa, hipotéticamente sería competencia de la Sala dictar la providencia que resuelve un recurso de apelación en donde el a quo haya declarado probada una excepción que termine el proceso, y que a la postre sea confirmada por el Tribunal en segunda instancia, pues en dicho evento se estaría terminando la actuación judicial, que es la causal prevista en el numeral 2° del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la ley 2080 de 2021.

Sin embargo, en el proceso de marras el auto apelado negó las excepciones formuladas, ordenando continuar el proceso, decisión que demás es sometida a consideración de la Sala para confirmar la providencia impugnada, lo que conlleva en mi criterio una falta de competencia de la Sala, pues el artículo 125 del CPACA previó como cláusula residual en el numeral 3° que: *“Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja”*.

Debo finalmente anotar que en este aspecto no es dable aplicar en su totalidad el artículo 12 del decreto 806 de 2020, pues actualmente se encuentra vigente la modificación introducida por la ley 2080 de 2021, en cuyo artículo 86 sólo se protegió dentro de la transición normativa, al menos para el caso en debate, los recursos interpuestos y su trámite, lo cual no incluye la nueva competencia para emitir las providencias, que entró en rigor con la última disposición legal.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado

RADICACIÓN : 2018-00306-02
Medio de Control : Reparación de los perjuicios causados a un grupo.
Demandante : Teresa de Jesús Ballesteros y otros.
Demandado : municipio de Candelaria

