



**JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64) ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN TERCERA**

MEDIO DE CONTROL: ACCION DE GRUPO
RADICACIÓN No.: **110013343-064-2019-00096-00**
DEMANDANTE: MARÍA MONGUI SAAVEDRA GUTIÉRREZ Y
OTROS
DEMANDADO: INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL -
IPES

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Encontrándose el presente asunto al Despacho, y dentro de los términos legales, se procede a estudiar la admisibilidad de la acción popular de conformidad con en los artículos 47, 52 y 53 de la Ley 472, 164 numeral 2 literal h de la Ley 1437 y demás normas concordantes.

I. ANTECEDENTES

El día 2 de abril de 2019, fue interpuesta la acción de grupo ante los jueces administrativos de oralidad del circuito de Bogotá y por acta individual de reparto, el asunto correspondió a este Juzgado 64 Administrativo (fl.557 continuación cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción constitucional, en materia de competencia, para determinar si este Despacho debe asumir el conocimiento de la misma, se acude a lo regulado en el artículo 155 numeral 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que indica:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.” (Se subraya)

Por lo anterior, al ser demandada en la presente acción de grupo una entidad del orden Distrital, cual es el IPES¹, este Despacho es competente para conocer de la presente acción de conformidad con la norma previamente transcrita.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE GRUPO

Previo a pronunciarse sobre cualquier otro aspecto referido a las condiciones exigidas para la admisibilidad de la demanda, interesa al Despacho revisar, de acuerdo al contenido del artículo 47 de la Ley 472, si la acción fue interpuesta de manera oportuna, es decir, si ha operado o no el fenómeno procesal de la caducidad.

A este respecto, el precitado texto legal establece:

*“ARTICULO 47. CADUCIDAD. <Ver Notas del Editor> 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.”(Se resalta)*

Dicho precepto a juicio del Despacho, fue modificado por la Ley 1437 en cuyo artículo 164 numeral 2 literal h dispuso:

*“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***

¹ Según el artículo 76 del Acuerdo 257 de 2006 el IPES es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

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;”(Se resalta)

En cuanto a la caducidad instituyó la Corte Constitucional al estudiar la avenencia de este artículo con la Carta, lo siguiente:

“En el caso de la caducidad para la instauración de la acción de grupo, se está frente a circunstancias diferentes a las que se protegen mediante la acción popular, toda vez que es evidente que se refiere a derechos de distinta entidad, pues se trata de derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, aquellos pueden ser también objeto de acciones individuales para el resarcimiento que corresponda a cada una de ellas. La garantía constitucional se reduce entonces, a la alternativa de acudir a un mecanismo ágil de defensa en un lapso prudencial, sin que con ello se elimine la posibilidad para los miembros de ese grupo, de ejercer posteriormente y dentro de los términos ordinarios de caducidad, las acciones individuales que correspondan. Por consiguiente, la fijación de un término de caducidad para ejercer la acción de grupo encuentra pleno sustento en la defensa de la seguridad jurídica, el interés general y la eficacia de la administración justicia y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la misma.”²

Es precisamente teniendo en el horizonte esos parámetros superiores de la seguridad jurídica, el interés general, la eficacia en la administración de justicia y el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la misma, que se pasa a revisar la caducidad respecto de la presente acción de grupo.

De los preceptos legales contenidos en el artículo 47 de la Ley 472 y en el artículo 164 numeral 2 literal h, que según el criterio del Despacho modificó al primero, se tiene que el criterio amplio que traía la Ley 472 respecto del conteo del término de caducidad de la acción de grupo: los dos años se contarán a partir i) de la fecha en que se causó el daño, o, ii) cesó la acción vulnerando causante del mismo; se restringió

² Corte Constitucional Sentencia C-215 de 1999. M.P. (E) María Victoria Sáchica de Moncaleano.

solamente al primero. En gracia de discusión, no se dejará de revisar el presente asunto bajo los parámetros amplios.

En relación con el entendimiento que según el Consejo de Estado debe tenerse para dilucidar claramente el punto a partir del cual se debe contabilizar el término de dos años establecido en el artículo 47 precitado, se ha indicado que existen dos momentos para iniciar el conteo del término mencionado para declarar la caducidad de la acción: **el primero** corresponde a la fecha en que se causó el daño, criterio que se aplica cuando el hecho generador del mismo consistió en uno o varios eventos que se agotan en su misma ejecución³, hipótesis que ejemplifica la Sección Tercera, cuando se presenta una lesión a un grupo de personas por la explotación de una granada de dotación oficial. **El segundo** corresponde al momento en que cesó la "acción vulnerante causante", y se utiliza cuando dicha acción se prolonga en el tiempo como consecuencia de una actividad permanente, sucesiva o continua del agente⁴, verbi gratia indica el alto tribunal, cuando hay un vertimiento periódico de residuos tóxicos en un río que afecta la salud de una población cercana.⁵

Frente a lo anterior, podrían persistir dos interrogantes, según la Sección Tercera ya citada: ¿A qué equivalen la causa del daño y la acción vulnerante causante dentro de los elementos de la responsabilidad? Y ¿cómo se diferencian en la práctica éstos dos aspectos para el inicio del conteo del término de caducidad?

Frente a lo cual ha establecido:

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, 16 de junio de 2005, Rad. n.º 73001-23-31-000-2002-00003-01(AG), C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Consejo de Estado, Sección Tercera, 13 de febrero de 2006, Rad. n.º 76001-23-31-000-2002-04789-01(AG), C. P. Germán Rodríguez Villamizar.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, 16 de agosto de 2001, n.º 73001-23-31-000-2002-00003-01(AG), C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

⁵ Se ha traído a colación y se seguirá aludiendo a: Consejo de Estado, Sección Tercera, 29 de febrero de 2016, Radicado No. 05001 23 31 000 2000 (AG-03491) 01. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

“16.5. En relación con la primera inquietud, la Sala constata que el Consejo de Estado ha reiterado, a través de los pronunciamientos de las diferentes secciones, que el elemento que se debe tomar como punto de inicio del conteo del término de caducidad es el “hecho generador del daño”²⁰, noción equivalente a la causa del daño o a la “acción vulnerante causante” en los términos del artículo 47 citado.

16.6. Con referencia a la segunda inquietud, esta Corporación ha intentado evitar las confusiones que se pueden presentar entre los dos momentos enunciados para iniciar el plazo de caducidad. Con tal propósito ha señalado que el hecho de que el daño se agrave con el tiempo no significa que éste tenga el carácter de continuado o sucesivo, pues ello conllevaría a prolongar indefinidamente el término para presentar la demanda.

(...)

*Y en otro pronunciamiento se dijo: “...debe tenerse cuidado, como lo señaló la Sala al resolver un asunto similar **que no puede confundirse la causa del daño con la prolongación del mismo.** Debe aclararse, en todo caso, que por el hecho de que el daño se agrave después de su consolidación, no implica que se trate de un daño continuado o de tracto sucesivo, como lo pretende el grupo actor, ya que, de esa manera, el término de caducidad se prolongaría de manera indefinida”²³.*

(...)

16.8. De acuerdo con lo anterior, la referencia que hace el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, de la causa del daño y la “acción vulnerante causante” es enteramente objetiva, en el sentido de que no puede ser entendida como la afectación subjetiva al patrimonio de la víctima, sino como la ocurrencia de un hecho, es decir, como la cuestión fáctica correspondiente que se exterioriza y se conoce. (...) En otras palabras, y para efectos de simplificar lo explicado, la distinción básica que se debe considerar es la existente entre la causa y las consecuencias, donde sólo la primera será tenida en consideración para contar los dos años prescritos por la norma y definir si hubo caducidad de la acción de grupo o no. En el primer supuesto de la norma se contará desde que se causó o produjo el daño, y en el segundo desde que cesó la causa del mismo.” (Se resalta)⁶

Establecido lo anterior y revisados los hechos de la demanda, la situación se subsume en el primero de los eventos mencionados, es decir, para el Despacho **el término de caducidad se debe contar desde la fecha en que se causó el daño.**

¿Y en qué momento del tiempo se encuentra dicho hito? Veamos:

El accionante radica el evento generador del daño en el hecho de que la entidad demandada no cumplió con el **proceso de escrituración** de los

⁶ *Ibídem.*

locales adjudicados a cada uno de los presuntos afectados a través de contratos de promesa de compraventa, surgidos con ocasión de un proceso de reubicación realizado en 1994 por el Fondo de Ventas Populares hoy IPES.

Entonces surge otro interrogante: ¿Con base en las mencionadas promesas de compraventa suscritas entre las partes, cuál era el momento en el cual el IPES debía acudir a la mencionada escrituración?

A este respecto es preciso revisar los contratos de promesa de compraventa y las condiciones que establecieron las partes a efectos de la escrituración. Se tiene entonces que la fecha de firma de los contratos que fueron aportados con la demanda fue entre los días 10, 11, 12, 13, 14 y 28 de octubre; 21 de noviembre y 15 de diciembre de 1994⁷.

⁷ Contrato 261 del 12 de octubre de 1994 suscrito por María Mongui Saavedra Gutiérrez. (fls.24-28)
Contrato 263 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Gloria Esperanza Espejo Rodríguez. (fls.37-41)
Contrato 078 del 11 de octubre de 1994 suscrito por Bertilda Tautiva. (fls.64-68)
Contrato 178 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Jorge Eliécer González Lombo. (fl.73)
Contrato 273 del 11 de octubre de 1994 suscrito por María Inés Beltrán. (fls.96-100)
Contrato 130 del 11 de octubre de 1994 suscrito por Carmen Nelly Rubio. (fls.106-110)
Contrato 209 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Flor Marina Clavijo (fls.136-140)
Contrato 246 del 10 de octubre de 1994 suscrito por Luis Alfonso Mesa (fls.152-156)
Contrato 344 del 21 de noviembre de 1994 suscrito por Luz Elena Rodríguez. (fls.179-183)
Contrato 213 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Oliva González. (fls.188-192)
Contrato 212 del 13 de octubre de 1994 suscrito por Nancy Consuelo Ochoa. (fls.218-220)
Contrato 264 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Myriam Acero. (fls.227-231)
Contrato 171 del 11 de octubre de 1994 suscrito por Graciela Castellanos. (fls.294-296)
Contrato 107 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Blanca Delia González. (fls.303-305)
Contrato 117 del 28 de octubre de 1994 suscrito por Rosalba Palermo. (fls.393-397)
Contrato 129 del 28 de octubre de 1994 suscrito por Ana Rosa Cárdenas. (fls.419-423)
Contrato 109 del 12 de octubre de 1994 suscrito por Ana Cecilia Martínez. (fls.438-442)
Contrato 168 del 15 de diciembre de 1994 suscrito por Blanca Marlene López. (fls.455-459)
Contrato 158 del 11 de octubre de 1994 suscrito por Jaime Ocampo. (fls.467-471)

En la proforma de dichos contratos de promesa de compraventa suscritos nada se indica respecto de la fecha en la cual se firmaría el respectivo contrato de compraventa, pero la fecha probable de dicho acto si puede ser determinable. Se evidencia que la forma de pago del valor de cada local estaba dividida en dos partes: la cuota inicial del 20% pagadera en cuotas a un año, plazo contado a partir de la firma de la promesa de compraventa. Para el restante 80% se establecieron las opciones de cuotas a 8, 10, 12 o 15 años.

Luego de ese plazo (9 años: 1 año para la cuota inicial del 20% y 8, 10, 12 o 15 años para el restante 80%) y bajo el supuesto que los suscribientes de dichos contratos de promesa de compraventa hubieran cumplido con los pagos pactados entre las partes, se hizo exigible para el Fondo de Ventas Populares hoy IPES la suscripción de las respectivas compraventas y su asunción a escrituras públicas.

De los contratos aportados se tiene que todos tenían un plazo de 1 año para la cuota inicial del 20% y todos escogieron la opción de pagar el restante 80% en 8 años⁸, es decir, las escrituras públicas han debido suscribirse al 9º año así:

⁸ Con la excepción del contrato de promesa de compraventa Contrato 078 del 11 de octubre de 1994 suscrito por Bertilda Tautiva (fls.64-68) el día **11 de octubre de 1994** y en cuya proforma tiene marcadas las dos opciones: 8 y 12 años (como se ve a folio 66) para el pago del restante 80%. Para el cual, en una posición garantista, asumiendo que la opción fueron los 12 años, más el año uniforme para todos los demás para pagar el 20% de cuota inicial; daba un plazo de 13 años para tener cancelada toda la deuda, es decir, que la obligación de firmar la escritura pública que protocolizara la compraventa sería exigible el día **11 de octubre de 2007**. Siguiendo la lógica y análisis que se traen, el término de dos años de que trata el artículo 47 de la Ley 472, se cuenta desde esa fecha, es decir, que respecto de ese contrato, la acción de grupo caducó el 12 de octubre de 2009.

Respecto del contrato Contrato 178 del 12 de octubre de 1994 suscrito por José Eliécer González Lombo, se aportó una sola página obrante a folio 73, por lo cual, nada se puede establecer.

Fecha de suscripción del contrato	Fecha en que era exigible la suscripción de la escritura pública protocolizando la compraventa del local
10 de octubre de 1994	10 de octubre de 2003
11 de octubre de 1994	11 de octubre de 2003
12 de octubre de 1994	12 de octubre de 2003
13 de octubre de 1994	13 de octubre de 2003
14 de octubre de 1994	14 de octubre de 2003
28 de octubre de 1994	28 de octubre de 2003
21 de noviembre de 1994	21 de noviembre de 2003
15 de diciembre de 1994	15 de diciembre de 2003

Es decir, que es a partir de las fechas en que se debió suscribir la escritura pública (omisión en que se radica el daño según el demandante) y que para el Despacho se constituye en el momento o fecha en que se causó el daño, que se debe contar el término de caducidad de que trata el artículo 47 de la Ley 472 modificado en todo caso por el literal h del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437. Es decir, que en su orden y respectivamente, **la acción de grupo caducó a los 2 años a partir del momento en que debió suscribirse la escritura pública, esto es, a partir del 11, 12, 13, 14, 15 y 28 de octubre de 2005; del 22 de noviembre de 2005 y del 16 de diciembre de 2005.**

En cuanto a las reiteradas, pero no probadas afirmaciones del apoderado de los accionantes, respecto a que el hecho de no haber acudido a suscribir las respectivas escrituras públicas por parte del Fondo de Ventas Populares hoy IPES, causó un daño continuado, el Despacho, de acuerdo a la posición aludida del Consejo de Estado, considera que no puede caerse en la confusión, para el conteo del término de caducidad, entre el momento del hecho causante del daño (ya determinado a la luz de los contratos de promesa) y sus efectos, presuntamente perjudiciales y actuales según el accionante.

Establecido lo anterior, considera el Despacho que debe rechazarse la acción de grupo por haber operado el fenómeno procesal de la caducidad de dicha acción. La acción de grupo fue interpuesta casi tres lustros después de lo permitido.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO. RECHAZAR POR CADUCIDAD la Acción de Grupo presentada por la Señora María Mongui Saavedra Gutiérrez y otros en contra del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR por Secretaría y por el medio más expedito la presente decisión.

TERCERO. Contra el presente auto procede el recurso de apelación en los términos del numeral 1º del artículo 243 de la Ley 1437, el cual deberá interponerse dentro de los **tres (3)** días siguientes a la notificación del mismo de acuerdo al numeral 2º del artículo 244 de la precitada ley.



ÁLVARO CARREÑO VELANDÍA

JUEZ

2281
ACCION DE GRUPO
110013343-064-2019-00096-00
MARÍA MONGUI SAAVEDRA GUTIÉRREZ Y OTROS
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

**JUZGADO 64 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
-SECCIÓN TERCERA-**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

*El auto anterior, se notifica a las partes por anotación en estado
de fecha 8 de ABRIL de 2019, a las 8:00 a.m.*

OSCAR ROBERTO REYES SAAVEDRA
Secretario