



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PEREIRA

Pereira, cinco (05) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de Control	Acción Popular
Accionantes	Carlos Andrés Patiño Grajales William Estaban Obando Osorio
Accionados	Municipio de Dosquebradas
Radicado	66001-33-31-007-2019-00420-00
Asunto	Admite

I. ANTECEDENTES

Las personas de la referencia en ejercicio de la acción popular, presentaron demanda en contra del municipio de Dosquebradas -Concejo Municipal- indicando como vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, consagrados en los literales b. y e. del artículo 4º de la Ley 472 de 1998; al indicar que, el Concejo Municipal de Dosquebradas trasgredió los mentados derechos, al realizar el concurso público y abierto para proveer el cargo de Personero Municipal de Dosquebradas, de la siguiente manera:

Mediante la Resolución 093-2019 se buscó elegir Personero para el periodo restante en la vigencia 2019-2020 y mediante la Resolución 094-2019 para el periodo ordinario comprendido entre 2020-2024.

Precisan los accionantes que, la entidad acá demandada incurrió en una ilegalidad al celebrar contrato de prestación de servicios No. CD-044-2019 por valor de \$28.500.000 con la Universidad San Buenaventura de Medellín y cuyo objeto es, la *"Prestación de servicios profesionales de asesoría técnica y jurídica para la realización del concurso público y abierto de méritos con el fin de conformar la lista de elegibles previa a la elección por parte del concejo municipal de Dosquebradas, del personero (a) municipal de Dosquebradas, Risaralda periodo restante 2019-2020 y periodo 2020-2024"*, advirtiendo que la modalidad de contratación utilizada no es propia para ese tipo de objetos y que, los estudios previos realizados no guardan total correspondencia con el contrato suscrito.

Agregando, respecto del agotamiento del requisito de procedibilidad en los términos del artículo 144 del CPACA que, en el presente asunto existe "un peligro inminente de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos", precisando que, al encontrarse vigente el contrato de prestación de servicios suscrito entre el Concejo Municipal y la Universidad San Buenaventura de Medellín, se da la posibilidad de su ejecución, hecho que podría

concretar la vulneración de los derechos acá exigidos, razón por la cual, tal requisito no puede pedirse.

II. CONSIDERACIONES

En atención a lo anterior, el Despacho deberá dedicar algunas líneas a realizar análisis jurisprudenciales y legales con miras a determinar la naturaleza de la acción popular y si es procedente o no su admisión.

2.1. DE LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular es el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Por disposición Constitucional, corresponde al Legislador regular dichas acciones de talante constitucional. En ejercicio de dicho mandato, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998, la cual tiene por objeto: *"Regular las acciones populares y las acciones de grupo de qué trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal"*

En cuanto a su finalidad, el artículo 2 de la aludida normativa establece que ésta procede para evitar el daño contingente, hacer pasar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, y/o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

Ahora bien, la Ley 472 de 1998, en su artículo 4¹, enlista los derechos colectivos objeto de protección, la cual, debe decirse, es meramente enunciativa.

¹ ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) 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;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 *ejusdem*, dicha acción procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar tales derechos o intereses.²

Por su parte, para entender de manera más clara la naturaleza de este tipo de acciones, corresponde traer en cita sentencia de la Corte Constitucional, donde indicó³:

La Corte constitucional ha estudiado la naturaleza de la acción popular en distintas ocasiones, y ha establecido que este mecanismo se caracteriza: (i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es 'precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño'; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos." (Bastardillas propias).

Quiere ello decir que la acción popular se creó para la protección y defensa de intereses superiores, que a la postre serían plasmados por la ley 472 como derechos colectivos y su fin último es servir a la ciudadanía como instrumento de protección y prevención de tales intereses, siendo suficiente para su procedencia, el mero riesgo o amenaza de su vulneración.

En concordancia con lo expuesto, la Ley 472 de 1998, en el Capítulo III – Acápites de Principios, dispuso en su artículo 5º, lo siguiente:

"El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARAGRAFO. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

² Artículo 9º.- *Procedencia de las Acciones Populares.* Las acciones populares 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.

³ Sentencia T- 1786 de 2016

El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda."

En estos términos, puede señalarse que el Juez Constitucional goza de autonomía en virtud al principio de la prevalencia sustancial, para realizar una interpretación de la demanda y los intereses que se pretenden proteger.

2.2. DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Aunado a lo expuesto, debe esta Judicatura señalar, que la Ley 1437 de 2011 introdujo cambios relevantes para elevar pretensiones que permitan la protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), estableciendo en su artículo 144 lo siguiente:

"Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda." (Subrayado fuera del texto).

A su vez el artículo 161 *ibídem*, señaló:

"Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...) 4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código."

Así las cosas, de conformidad con los preceptos normativos citados, el actor popular debe acreditar que efectuó reclamación previa ante las entidades accionadas, solicitándoles adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos colectivos presuntamente vulnerados, requisito procesal necesario para acudir a la vía jurisdiccional en procura de la protección de los derechos o intereses colectivos presuntamente amenazados o violados.

Situación que, de contera se evidencia obviada en el presente asunto, no obstante dentro de la acción, como se dijo anteriormente, existe un acápite tendiente a demostrar que, en el caso de marras no es necesario, pues existe el riesgo de un perjuicio irremediable, en caso de ejecutarse el contrato de prestación de servicios suscrito entre la entidad accionada y la Universidad San Buenaventura de Medellín.

Para estudiar tal situación, debe señalarse que, la excepción del requisito de procedibilidad contenido en los artículos 144 y 161 del CPACA, sólo está contemplada en aquellos casos donde existe riesgo de un perjuicio irremediable, lo cual ha sido estudiado por el Consejo de Estado, al señalar:

“Una de las novedades del nuevo Código en esta materia, que por cierto es muy acertada, puesto que evita que la jurisdicción se congestione y desgaste innecesariamente, es que exige el agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses colectivos, cuestión esta que deberá sustentarse y probarse en la demanda.

... Se reitera: a partir de la entrada en vigencia del CPACA, para demandar, el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, a menos que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, situación que debe analizarse en el presente caso.

... la Sala observa que aunque la demanda presenta una deficiencia en el cumplimiento de las cargas procesales y probatorias frente al requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se advierte lo mismo acerca de la excepción que trae la norma citada, relativa a prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, que en el caso concreto no fue narrado de manera clara, pero que, como ya se dijo en observancia al principio de la prevalencia del derecho

sustancial sobre lo formal y por la importancia del tema que se expone, se ordenará admitir la demanda..."⁴

Quiere decir lo anterior, que el Juez de conocimiento de la acción popular, no puede exigir formalidades como el requisito de la reclamación previa, cuando existe el riesgo de un perjuicio irremediable, sobre los derechos colectivos que pretenden ser protegidos, situación que, deberá ser acompañada con el caso concreto, buscando así determinar si puede o no admitirse la demanda, obviando tal requisito.

2.3. CASO CONCRETO

Si bien, le corresponde a la Judicatura realizar un estudio pormenorizado que lleve al convencimiento de si es necesario o no el requisito de procedibilidad, debe advertirse en este momento que, lo analizado no implicará en ningún momento un prejuzgamiento en el caso de marras.

Dicho lo anterior, debe indicarse que, dentro del material probatorio aportado por los accionantes, obran tres elementos que revisten una importancia mayor, a decir: (i) Contrato de prestación de servicios profesionales N° 44 de noviembre de 2019, celebrado entre el Concejo Municipal de Dosquebradas y la Universidad San Buenaventura de Medellín, donde se plasman todas las condiciones y obligaciones adquiridas; (ii) Resolución 093 de 2019, por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Dosquebradas para el periodo restante 2019-2020; y (iii) Resolución 094 de 2019, por medio de la cual se convoca y reglamenta el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Dosquebradas para el periodo 2020-2024.

De tales documentos, particularmente de las dos convocatorias en mención, se puede extraer el cronograma de los concursos públicos y abiertos de méritos que se pretenden ser realizados con el apoyo de la Universidad ya mencionada, coligiéndose de manera clara su inicio, mediante la publicación de la convocatoria, desde el 08 de noviembre del 2019 y siguiendo como se muestra en el cuadro que se calca a continuación:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 88001-23-33-000-2013-00025-02(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso

ACTIVIDAD	DESCRIPCION	FECHA
1. Publicación Convocatoria	Página web del Concejo Municipal y Página Universidad de San Buenaventura	Del 08 al 21 de noviembre de 2019
2. Inscripciones	Lugar de la inscripción: Personalmente por el participante en la Secretaria General del Honorable Concejo Municipal de Dosquebradas ubicado en la Av. Simón Bolívar N° 36-44. - Centro Administrativo Municipal C.A.M - Piso 1°. en el horario de 8:00 a m a 12m y de 2:00 pm a 5:00 pm	Los días viernes 22 y Lunes 25 de noviembre de 2019
3. Verificación de Requisitos Mínimos y Publicación de lista de admitidos y no admitidos.	Verificación de cumplimiento de requisitos y exigencias mínimas para ocupar el cargo.	Del 26 al 29 de noviembre de 2019
	La publicación del listado de admitidos y no admitidos se publicará en la página web del Concejo Municipal www.concejodosquebradas.gov.co y la página web de la Universidad de San Buenaventura, www.usbmed.edu.co	El 2 de diciembre de 2019
	Publicación de la cartilla de orientación de las pruebas escritas	
	Las reclamaciones contra la lista de admitidos y no admitidos deberán presentarse al correo electrónico personero.dosquebradas@usbmed.edu.co donde se especifique los motivos de inconformidad.	Los días 3 y 4 de diciembre de 2019 entre las 8:00 am y 6:00 pm.
	Respuesta a las reclamaciones interpuesta contra la publicación admitidos y no admitidos será enviadas al correo electrónico suministrados por los aspirantes al momento de su inscripción	
	¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.	
4. Aplicación de pruebas.		
4.1. Prueba de Conocimientos académico y competencias laborales	Se podrán presentar cambios en la fecha y hora de aplicación de la prueba	9 de diciembre de 2019 a las 9:00 a.m. en el lugar que se indique en la cartilla de orientación para la aplicación de la prueba.
	Publicación de resultados de la prueba de conocimiento en la página web del concejo municipal: www.concejodosquebradas.gov.co y la página web de la Universidad de San Buenaventura www.usbmed.edu.co	10 de diciembre de 2019
	Solicitud exhibición de la Prueba Escrita, deberá realizarse al correo electrónico personero.dosquebradas@usbmed.edu.co	10 de diciembre de 2019 entre las 8:00 a.m. y las 6:00 p.m.
	Exhibición de la prueba escrita se notificara mediante correo electrónico el lugar y la hora	11 de diciembre de 2019

	Reclamaciones a los resultados de la prueba escrita- Vía correo electrónico a la dirección personero.dosquebradas@usbmed.edu.co Especificando claramente los motivos de inconformidad	Los días 12 y 13 de diciembre de 2019 entre las 8:00 am y 6:00 pm.
	Respuesta a las reclamaciones de la Prueba de Conocimiento será enviadas al correo electrónico suministrados por los aspirantes al momento de su inscripción	18 de diciembre de 2019
	Publicación de Definitiva de los resultados de la prueba de conocimiento y de competencias laborales	
4.2. Análisis de Antecedentes	Publicación de los resultados de análisis de estudios y experiencia en la página web del concejo municipal de Dosquebradas: www.concejodosquebradas.gov.co	18 de diciembre de 2019
	Reclamaciones a los resultados del análisis de estudios y experiencia: Vía correo electrónico personero.dosquebradas@usbmed.edu.co Especificando los motivos de inconformidad con las reclamaciones.	Los días 19 y 20 de diciembre de 2019 entre las 8:00am y las 5:00 pm.
	Respuesta a las Reclamaciones contra los resultados del análisis de antecedentes, será enviadas al correo electrónico suministrados por los aspirantes al momento de su inscripción	26 de diciembre de 2019
	Publicación de los resultados definitivos de la valoración de Antecedentes	
4.3 Entrevista	Entrevistas	27 de diciembre de 2019
	Publicación de los resultados de la entrevista en la página web del concejo municipal www.concejodosquebradas.gov.co	27 de diciembre de 2019
5. Conformación de Lista de Elegibles	Publicación de la lista de elegibles en la página web del concejo municipal www.concejodosquebradas.gov.co	30 de diciembre de 2019
6. Elección	Se elegirá de la lista de elegibles al Personero Municipal con el mayor puntaje	31 de diciembre de 2019

Los términos anteriormente vistos, deben ser analizados en conjunto con las responsabilidades adquiridas por la Universidad San Buenaventura de Medellín, en virtud al contrato 044 de noviembre de 2019 y que se encuentra controvertido, el cual, en su cláusula segunda -alcances del contrato- define la intervención de tal claustro educativo, en: (i) la inscripción y recepción de documentos para el concurso, (ii) verificación de requisitos mínimos; (iii) publicación de lista de admitidos; (iv) recepción de reclamaciones; (v) respuesta a las reclamaciones; (vi) publicación de la lista final de admitidos; (vii) aplicación de pruebas escritas; (viii) calificación de pruebas escritas; (ix) publicación de la lista de puntaje de la prueba de conocimientos; (x) recepción de las reclamaciones; (xi) respuesta a las reclamaciones; (xii) publicación de la lista final con el puntaje de la prueba de conocimientos; (xiii) valoración de estudios y experiencia; (xiv) respuesta a recursos; y (xv) consolidación de resultados.

Quiere lo anterior decir que, pese a la suspensión de las convocatorias 093 y 094 dictaminada mediante providencia del 25 de noviembre de 2019 por parte de la

Acción Popular
Radicado: 66001-33-31-007-2019-00420-00
Accionantes: Carlos Andrés Patiño Grajales y William Estaban Obando Osorio

Juez Primera Administrativa de esta Localidad y notificado al día siguiente, cualquier alea o determinación judicial o administrativa, puede llevar a la ejecución del contrato en mención, misma que, de acuerdo a las etapas vistas en la convocatoria, a lo sumo es de un mes y cuatro días (del 22 de noviembre al 26 de diciembre), término extremadamente corto y que amerita el conocimiento del presente asunto sin exigir el mentado requisito de procedibilidad, pues la exigencia de la reclamación previa contenida en el artículo 144 del CPACA, detenta un término de 15 días (hábiles) para que la administración de respuesta, lo cual, podría llevar a la ejecución del contrato y consumir el perjuicio que acá pretenden los demandantes que sea prevenido.

Claro lo anterior, una vez revisada la demanda y sus anexos y por encontrar que se cumple con los demás presupuestos exigidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y del artículo 144 de la Ley 1437, ésta se admitirá.

Adicionalmente, atendiendo las circunstancias fácticas y las pruebas documentales obrantes en la demanda, este Despacho considera pertinente, por tener estrecha relación con lo requerido, vincular a la Universidad San Buenaventura de Medellín.

En consecuencia, éste Despacho Judicial,

RESUELVE

1. Admitir la presente demanda instaurada por Carlos Andrés Patiño Grajales y William Estaban Obando Osorio, en contra del Municipio de Dosquebradas - Concejo Municipal-.
2. Vincular a la presente acción popular a la Universidad San Buenaventura de Medellín.
3. Notificar personalmente esta providencia, al señor Alcalde del municipio de Dosquebradas y al representante legal de la Universidad en mención, en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. Comuníquese al presidente del Concejo Municipal de Dosquebradas esta decisión.
5. Notificar la presente providencia al Señor Procurador Judicial Delegado ante este despacho judicial.
6. Notificar personalmente esta providencia a la Señora Defensora del Pueblo Regional Risaralda.

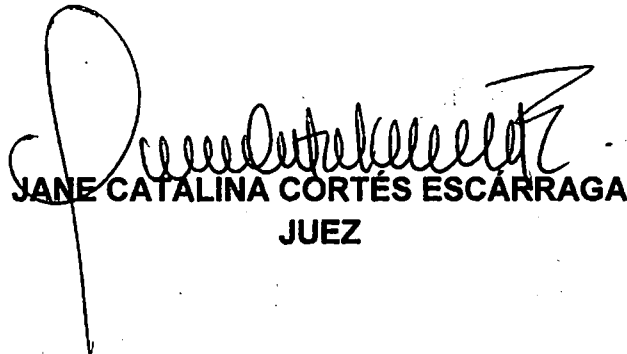
Acción Popular

Radicado: 66001-33-31-007-2019-00420-00


Accionantes: Carlos Andrés Patiño Grajales y William Estaban Obando Osorio

7. Se publicará esta decisión a costa de la accionante en un medio de amplia circulación escrito o hablado, según lo previsto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.
8. Se requiere a la entidad accionada y a la vinculada, para que en dentro del término máximo de cinco (5) días, alleguen al Despacho, copia de todas las actuaciones y tramites adelantados en virtud al contrato de prestación de servicios N° 044 suscrito con el Concejo de Dosquebradas.

NOTIFÍQUESE,


JANE CATALINA CORTÉS ESCARRAGA
JUEZ

DABP

<p style="text-align: center;">JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PEREIRA</p> <p style="text-align: center;"><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></p> <p>El auto anterior se notifica en estado del 6 de diciembre de 2019 a las 7:00 a.m.</p> <p style="text-align: center;"> _____ NATALIA RIVERA MUSTAFA Secretaria</p>
--