



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA QUINTA DE DECISIÓN
Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete

Montería, quince (15) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO ADMITE

Medio de Control:	Acción Popular
Radicación:	23001233300020210022700
Accionante(s):	Alberto Elias Pacheco Falon
Accionado(s):	Departamento de Córdoba y otros

Se procede a resolver sobre la admisión de la acción popular de la referencia, previas las siguientes;

CONSIDERACIONES:

En escrito que antecede, el ciudadano Alberto Elias Pacheco Falon presenta Acción Popular, señalando en su libelo expresamente como accionados al Departamento de Córdoba, la Superintendencia de Sociedades y Funtierra Rehabilitación I.P.S. S.A.S., ello con el objeto de que el juez constitucional ampare los derechos colectivos a la moralidad administrativa y patrimonio público.

En consecuencia solicita, se deje sin efectos el acta expedida por la Superintendencia de Sociedades en audiencia del 2 de junio 2021 que declaró probada la causal de incumplimiento del acuerdo de restructuración de la Gobernación de Córdoba, para así evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mentados derechos e intereses colectivos. Además, de manera subsidiaria, pide se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se abstenga de conminar al Departamento de Córdoba, a realizar pagos por concepto de facturas que figuren a nombre de Funtierra IPS o de cualquier tercero que la reciba por vía de cesión o endoso.

Aunque en la demanda no se le denomine formalmente como accionado, la lectura de sus hechos y pretensiones¹ en las cuales se pide que se emitan varias órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, hace evidente tenerlo como parte pasiva de esta acción popular, más siendo deber del juez en la acción popular, el de integrar oficiosamente a las autoridades que puedan guardar relación con la causa *petendi*, en aras de garantizar la real protección a los derechos colectivos que se alegan como vulnerados, para que en caso de que efectivamente se halle su vulneración, poder eventualmente emitir a su cargo órdenes en protección de los derechos colectivos; por ello, la demanda se entenderá también dirigida contra Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal.

Vista la demanda, da cuenta el Despacho, que efectivamente, su conocimiento corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15² de la Ley 472 de 1998, debido a que entre las accionadas hay entidades públicas.

¹ «... 1.- Se protejan los derechos e intereses colectivos a LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA y el PATRIMONIO PÚBLICO, los cuales se están viendo amenazados por decisión de la Superintendencia de Sociedades y la **conminación por parte del Ministerio de Hacienda de realizar un pago cuyo origen es ilegal** y ha sido materia de investigación por lo entes de control, con decisiones desfavorables para los funcionarios involucrados. Amén de la orden perentoria de compulsión de copias impartida por la Honorable Corte Constitucional...» (Negrilla fuera de texto).

² «**Artículo 15. Jurisdicción.** La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.»

De igual forma, como se trata de una Acción Popular interpuesta contra entidades del orden nacional y contra el Departamento de Córdoba, el competente tanto por el factor funcional, según el artículo 152³ de la Ley 1437 de 2011, como por el aspecto territorial, de acuerdo a lo establecido en el 16⁴ de la Ley 472 de 1998, es el Tribunal Administrativo de Córdoba.

Así mismo, revisado el libelo demandatorio y sus anexos, se advierte que cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 18⁵ de la Ley 472 de 1998, para las demandas de esta especial acción.

En cuanto al requisito de rango legal, establecido en los artículos 144⁶ y 161, numeral 4⁷, de la Ley 1437 de 2011, como previo a la presentación de esta acción constitucional, se advierte que si bien en principio, resulta útil para evitar la congestión y desgaste innecesario de la jurisdicción respecto de asuntos que pueden resultar corregidos por la autoridad ante el mero requerimiento del accionante, su alcance como exigencia debe revisarse con razonabilidad y ponderación en cada caso concreto, de modo que en cierto momento, no pase a constituirse en obstáculo para la oportuna protección de los derechos colectivos que dan razón de ser a la acción popular.

En el *sub-examine*, una vista rígida y formal frente a tal requisito, podría concluir su incumplimiento, pues no se acompañan a la demanda, memoriales de requerimiento previo, suscritos por el aquí demandante y dirigidos a cada una de las accionadas. Empero, tal como lo ha decantado la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, atendiendo el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal⁹, de expresa y especial aplicación en la acción

³ «Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
[...]

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, **contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas....»**

4 **Artículo 16. Competencia.** De las Acciones Populares 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 de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.

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

Parágrafo. Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

5 **ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICION.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

6 **Artículo 144. 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.

7 **“Artículo 161. 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.
(...)”

8 Ver entre otras, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Maria Claudia Rojas Lasso, Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 88001-23-33-000-2013-00025-02(AP) Actor: Jorge Ivan Piedrahita Montoya. Demandado: Nación-Presidencia de la Republica y otro. "...En razón a lo anterior, 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, independientemente de si prospera o no...”

9 Ley 472 de 1998, artículo 5°: «Trámite. 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.

popular, como mecanismo constitucional; debe tenerse en cuenta en el *sub-juice*, lo importante y sensible que para la comunidad cordobesa, resulta la situación que se dice amenaza derechos colectivos al patrimonio público y moralidad pública, sin perjuicio que junto a la demanda se allega memorial de 5 de diciembre de 2018, suscrito por la Secretaria de Salud Departamental, dirigido al Ministerio de Hacienda -Dirección General de Apoyo Fiscal, cuyo contenido guarda, sin duda relación con el objeto de la acción popular -se pide pronunciamiento de tal autoridad para el no pago de las facturas en favor de Findutierra, referidas en la demanda-, por lo que materialmente se entiende que al menos respecto de dicha autoridad ministerial, se presentó el requerimiento previo, pues además se recuerda que en el marco de la acción popular, el demandante actúa en nombre de la comunidad en general, y no en el suyo propio, por tanto, el requerimiento efectuado por otras personas, es útil a la acción popular que se identifique con su objeto. Aunado a lo anterior, más allá del formal requerimiento, la lectura de la demanda y sus anexos muestra que todos los accionados conocen la situación que se alega por el accionante como vulneradora o amenazante de los derechos colectivos, y que deberá ser verificada y resuelta por el juez constitucional.

De acuerdo a lo precedente, la acción popular será admitida, disponiéndose su contenido, siguiendo lo dispuesto en los artículos 21¹⁰ y 22¹¹ de la Ley 472 de 1998.

En consideración a lo expuesto, el Despacho;

RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTESE la presente demanda de Acción Popular interpuesta por **ALBERTO ELÍAS PACHECO FALÓN** contra el **DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA**, la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, y **FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S. S.A.S.**, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente este auto admisorio de la demanda al representante legal, o quien haga sus veces, del **DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA**, al representante legal, o quien haga sus veces, de **FUNTIERRA REHABILITACIÓN I.P.S. S.A.S.**, al representante legal, o quien haga sus veces, de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, y al representante legal, o quien haga sus veces, del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, en la forma dispuesta en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, para lo cual se enviará mensaje de datos a su correo de notificaciones personales dispuesto como canal digital de comunicación, con el vínculo para acceder al expediente digital, y se adjuntará este auto, el escrito de la demanda y sus anexos.

TERCERO: OTÓRGASE a las entidades accionadas, el término de diez (10) días para que contesten la demanda y soliciten las pruebas que consideren pertinentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

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.»

10 Artículo 21. Notificación del auto admisorio de la demanda. En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

Cuando se trate de entidades públicas <sic>, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo.

Cuando el demandado sea un particular, la notificación personal del auto admisorio se practicará de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento civil.

En todo caso, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere; por cualquier motivo, recibir la notificación, ésta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que allí se encuentre de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente.

Además, se le comunicará a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado.

11 Artículo 22. Traslado y contestación de la demanda. En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado por el término de diez (10) días para contestarla. También dispondrá informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda.

Si hubiere varios demandados, podrán designar un representante común.

CUARTO: NOTIFÍQUESE personalmente el presente proveído al señor **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** que actúa ante esta Corporación y al **DIRECTOR DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, la admisión de la demanda, a través de su canal digital la existencia de la presente demanda, para que intervengan si lo consideran conveniente, intervengan en defensa de los derechos e intereses colectivos. Se indicará el vínculo para acceder al expediente digital, y se adjuntará este auto, el escrito de la demanda y sus anexos.

QUINTO: La **SECRETARÍA de este Tribunal Administrativo, INFORMARÁ** a los miembros de la comunidad del departamento de Córdoba, sobre la admisión de la presente acción, a través de la inserción de la presente providencia en la página web de la Rama Judicial y el Tribunal Administrativo de Córdoba, por el término de 10 días, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 de 1998. Así mismo, **ORDÉNASE** al **GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA**, o quien haga sus veces, al **SUPERINTENDENTE DE SOCIEDADES** o quien haga sus veces, y al representante **SÉPTIMO** legal, o quien haga sus veces, del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, insertar la presente providencia en su respectiva página web, por el término de 10 días, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

SEXTA: REMÍTASE a través del canal digital de la **Defensoría del Pueblo** copia de la demanda y del auto admisorio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMA: Conforme a lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 103º del CPACA, se hace saber a las partes que quien acude a esta Jurisdicción en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, está en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en la mencionada codificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado