

RECHAZO DE LA DEMANDA - Acción popular: procedencia del recurso de apelación / ACCIÓN POPULAR - Procedencia del recurso de apelación frente al auto que rechaza la demanda. Marco legal / RECURSO DE APELACIÓN - Procedencia frente al auto que rechaza la demanda en acción popular

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora contra el auto, mediante el cual se rechazó la demanda promovida en ejercicio de la acción popular. Como el contenido integral de la ley 472 de 1998 no hizo regulación especial respecto del recurso procedente contra el “auto de rechazo de la demanda”; como el artículo 36 ibídem, declarado exequible, sólo prevé la reposición para los autos dictados dentro del trámite del proceso; y como el auto de rechazo de la demanda es precisamente indicativo de inexistencia de proceso, debe aplicarse el artículo 44 de la ley 472, que remite a las normas del C. C. A “en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”. Se considera que ese artículo debe aplicarse porque el estudio integral de la ley 472 de 1998 así lo apunta. Recuérdese que lo previsto por ella en materia de recursos, atañe exclusivamente, con los autos dictados dentro del trámite de la acción referida y, por lo tanto, no puede tener implicación para el auto de rechazo de la demanda porque, por su naturaleza, no es de aquellos que se dictan dentro del trámite del proceso de acción popular, debido precisamente a que frustra el inicio del juicio. Por lo tanto, al no existir regulación expresa en la ley 472 de 1998 frente al auto de rechazo de la demanda, pues sólo regula los recursos respecto de los autos dictados dentro del proceso, se debe aplicar el C. C. A., por remisión expresa del artículo 44 de la ley en comento toda vez que no se opone a la naturaleza y finalidad de tales acciones. Entonces en las acciones populares el auto de rechazo de la demanda será recurrible en apelación por dos situaciones jurídicas: la primera concerniente a que la ley determinó que los procesos promovidos en ejercicio de las acciones populares tienen dos grados de decisión y la segunda situación, referente a que el C. C. A prevé que el auto de rechazo de la demanda en asunto de dos instancias es apelable

INADMISION DE LA DEMANDA - Cumplimiento parcial de auto de inadmisión genera también admisión parcial / ACCIÓN POPULAR - Cumplimiento parcial de auto de corrección. Litisconsortes facultativos / RECURSO DE APELACIÓN - Auto de rechazo de demanda en acción popular. Cumplimiento parcial de auto de inadmisión

El objeto del recurso concierne a si la decisión del Tribunal, de rechazo de la demanda, debe o no confirmarse. La ley 472 de 1998 establece cuáles son los requisitos que debe contener la demanda de acción popular. Igualmente indica que la única causal de rechazo de la demanda es cuando no se corrige, de acuerdo con lo solicitado en el auto de inadmisión. Objetivamente el primero de esos requisitos alude al señalamiento de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados, el cual se encuentra satisfecho; respecto a los supuestos segundo y tercero mencionados en la ley, para la admisión de la demanda, que tienen que ver con la relación de hechos y conductas (actos acciones u omisiones) que motivan la petición y las pretensiones, se observa que la demanda también los cumple. En lo que concierne a los sujetos pasivos presuntamente responsables de la amenaza o del agravio, se advierte que la demanda cumplió tal requerimiento legal, salvo en lo que atañe con el señalamiento de conductas que a criterio del actor son constitutivas de amenaza o vulneración de derechos colectivos por parte del Ministerio del Transporte. Si bien el actor cree haber corregido tal defecto cuando señaló, en el memorial de “corrección”, que la conducta que imputa al Ministerio de Transporte, entre otras

autoridades, es la concerniente a la vulneración de derechos colectivos cuando creó la excepción de las certificaciones técnicas al expedir el decreto 1552 de 2000, lo cierto es que tal decreto es del Ministerio del Medio Ambiente. En consecuencia, el problema jurídico que se plantea con tal circunstancia está ligado con la falta de satisfacción parcial de la exigencia del juez en la corrección de un defecto formal de la demanda, dirigida contra un litis consorcio facultativo pasivo. En este caso la respuesta es negativa porque es obvio que si la demanda es apta formalmente respecto de distintos demandados, el incumplimiento parcial al auto de inadmisión conduce a que la demanda se acepte en lo demás; y debe ser así porque muy bien pudo el actor presentar varias demandas, frente a personas que son, como ya se indicó, litis consortes facultativos pasivos. Por lo tanto, el A quo debió, de una parte, rechazar la demanda sólo respecto al Ministerio de Transporte y, de otra, admitirla en relación con los demás demandados (Ministerios de Comercio Exterior y del Medio Ambiente y con las empresas demandadas).

NOTA DE RELATORÍA: Con aclaración de voto del Dr. Camilo Arciniegas Andrade y salvamento de voto de los Dres. Reinaldo Chavaro Buriticá y Darío Quiñones Pinilla.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ

Bogotá D. C., veintiuno (21) de enero de dos mil tres (2003)

Radicación número: 25000-23-24-000-2002-2188-01(AP-752)IJ

Actor: LAURA DÍAZ HERRERA.

Demandado: LOS MINISTERIOS DE COMERCIO EXTERIOR, DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DE TRANSPORTE; EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERCER MILENIO TRANSMILENIO S. A, METRO BUS S. A, EXPRES DEL FUTURO S. A, EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE S I 99 S. A Y LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO S. A

I. Por importancia de jurisprudencia esta Sala admitió asunto de la Sección Tercera de la Corporación, referente al recurso de apelación formulado por el actor, el día 16 de septiembre de 2002, contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A), mediante el cual se resolvió:

“PRIMERO: Rechazar la demanda presentada por la señora Laura Díaz Herrera, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada el presente auto devuélvase la demanda, junto con sus anexos, sin necesidad de desglose” (fols.48 a 51).

II. ANTECEDENTES

A. DEMANDA:

La presentó, el día 3 de septiembre de 2002, la señora Laura Díaz Herrera la dirigió contra varias entidades: los Ministerios de Comercio Exterior, del Medio Ambiente y el de Transporte; el Sistema de Transporte Tercer Milenio TRANSMILENIO S. A, Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, el Sistema Integrado de Transporte S I 99 S. A y la Sociedad Internacional de Transporte Masivo S. A (fols. 1 a 11).

1. PRETENSIONES :

“PRIMERO. Se le ordene a las empresas demandadas Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, Sistema Integrado de Transporte S I 99, y Sistema Internacional de Transporte Masivo S. A propietarias de los automotores, buses articulados, que operan en el sistema TRANSMILENIO y a la Empresa de Transportes del Tercer Milenio TRANSMILENIO S. A disponer el acondicionamiento de los tubos de escape de cada uno de los automotores, de tal forma que se ubiquen a 3 metros de altura sobre el nivel del suelo o a 15 centímetros sobre el techo de la cabina de cada vehículo.

SEGUNDO. Declarar al Ministerio de Comercio Exterior, infractor de lo establecido en el Artículo 91 del decreto 948 de 1995.

TERCERO. Declarar a las empresas demandadas Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, Sistema Integrado de Transporte S I 99, y Sistema Internacional de Transporte Masivo S. A propietarias de los automotores, buses articulados, que operan en el sistema TRANSMILENIO y a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S. A infractoras del Artículo 91 del decreto 948 de 1995.

CUARTO. Ordenar al Ministerio de Comercio Exterior dar cumplimiento al artículo 91 del decreto 948 de 1995 en el sentido de exigir a los fabricantes, ensambladores e importadores de los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO la presentación de la certificación expedida por la casa fabricante o propietaria del diseño, visada por la autoridad competente del país de origen o por un laboratorio autorizado, en donde se acreditara que los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO, al momento de su importación cumplieran con las normas de emisión por peso vehicular establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente y con las normas sobre emisiones, opacidad y turbo carga, establecidas en

el artículo 38 del decreto 948 de 1995, inclusive para los vehículos buses articulados que al momento de presentar la presente acción popular ya hubieren ingresado al país.

QUINTO. Ordenar a las empresas demandadas Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, Sistema Integrado de Transporte S I 99, y Sistema Internacional de Transporte Masivo S. A propietarias de los automotores, buses articulados, que operan en el sistema TRANSMILENIO y a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S. A dar cumplimiento al artículo 91 del decreto 948 de 1995 en el sentido de realizar la presentación de la certificación expedida por la casa fabricante o propietaria del diseño, visada por la autoridad competente del país de origen o por un laboratorio autorizado, en donde se acreditara que los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO, al momento de su importación cumplían con las normas de emisión por peso vehicular establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente y con las normas sobre emisiones, opacidad y turbo carga, establecidas en el artículo 38 del decreto 948 de 1995, inclusive para los vehículos buses articulados que al momento de presentar la presenta acción popular ya hubieren ingresado al país.

SEXTO. Declarar la nulidad del decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente; por medio de la cual se modifica el artículo 38 del decreto 948 de 1995, con base en los cargos imputados en el presente escrito.

SÉPTIMO. Sírvanse Señores Magistrados, en los términos del artículo 39 de la ley 472 de 1998, fijar el correspondiente incentivo” (fols. 6 Y 7).

2. HECHOS:

“1. El artículo 38 del decreto 948 de 1995 en sus incisos 2 y 3, antes de ser modificado por el decreto No. 1.552 del 15 de agosto de 2000, establecía sin discriminación alguna entre los vehículos de un modelo u otro, medidas de carácter técnico que protegían el medio ambiente, la salubridad pública, la existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible y su conservación, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

2. El Ministerio del Medio Ambiente, mediante el decreto No. 1.552 del 15 de agosto de 2000, modificó el artículo 38 del decreto 948 de 1995 modificado por el artículo (sic) 2107 de 1995, estableciendo una excepción para el cumplimiento de las medidas de carácter técnico que protegen el medio ambiente, la salubridad pública, la existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible y su conservación, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

3. El mencionado decreto No. 1.552 del 15 de agosto de 2000, exceptuó del cumplimiento de las medidas contenidas en los incisos 2 y 3 del artículo 38 del

decreto 948 de 1995 de su artículo 1, a los vehículos diesel año modelo 2001 en adelante.

4. La excepción creada por el decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, en el sentido de no hacer extensiva a los vehículos año modelo 2000 en adelante, la prohibición de usar 'tubos de escape de descarga horizontal en vehículos Diesel con capacidad de carga superior a tres (3) toneladas o diseñados para transportar más de diecinueve (19) pasajeros que transiten por la vía pública', y no obligarlos a tener 'los tubos de escape de dichos vehículos deben estar dirigidos hacia arriba y efectuar sus descargas a una altura no inferior a tres (3) metros del suelo o quince (15) centímetros por encima del techo de la cabina del vehículo', perjudica el medio ambiente, la salubridad pública, la existencia de un equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales, especialmente del aire, así como los demás derechos e intereses colectivos que más adelante se enuncian.

5. La condición técnica bajo la que operan los buses articulados del sistema TRANSMILENIO y que resulta de la excepción creada por el decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, implica que la descarga de contaminantes se realice a una menor altura, haciendo que la concentración de estos tóxicos sea mayor dado que su dispersión y mezcla se reduce ostensiblemente.

6. Lo anterior afecta la salud pública de la ciudadanía en general, pero el perjuicio se hace mayor para aquellas personas que transitan por la calzada paralela a la de TRANSMILENIO, diseñada para la circulación de vehículos particulares y de servicio público diferentes a los de TRANSMILENIO, ya que la descarga se efectúa directamente sobre el rostro de los conductores, especialmente en los lugares en donde la calzada de TRANSMILENIO es más alta que la de los demás vehículos.

7. Desde el 18 de diciembre de 2000, apenas tres meses y tres días después de expedido el decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000, entró en funcionamiento el sistema de transporte público masivo de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S. A en Bogotá.

8. Los buses articulados son de propiedad de las sociedades comerciales Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, Sistema Integrado de Transporte S I 99 y Sociedad Internacional de Transporte Masivo S. A.

9. Los automotores, buses articulados, que operan a través de este sistema, a pesar de ser vehículos tipo diesel, con capacidad superior a 19 pasajeros, tienen ubicados los tubos de escape, a una altura sensiblemente inferior a 3 metros o de 15 centímetros por encima del techo de la cabina del vehículo.

10. Desde el 18 de diciembre de 2000, y hasta el momento, se han vulnerado los intereses colectivos de los ciudadanos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la salubridad pública; la existencia de un equilibrio y la conservación de los recursos naturales, especialmente del aire, así como los demás derechos e intereses colectivos que más adelante se enuncian.

11. El Ministerio de Comercio Exterior, actuando por fuera de la ley, para la importación de los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO no exigió la certificación expedida por la casa fabricante o propietaria del diseño,

visada por la autoridad competente del país de origen o por un laboratorio autorizado, en donde se acreditara que los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO, al momento de su importación cumplían con las normas de emisión por peso vehicular establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente y con las normas sobre emisiones, opacidad y turbo carga, establecidas en el artículo 38 del decreto 948 de 1995. Desconociendo lo establecido en el artículo 91 del decreto 948 de 1995, en donde se establece que el INCOMEX exigirá obligatoriamente tal certificación para la importación de vehículos automotores.

12. Las empresas propietarias de los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO, no allegaron al momento de la importación de los vehículos la certificación expedida por la casa fabricante o propietaria del diseño, visada por la autoridad competente del país de origen o por un laboratorio autorizado, en donde se acreditara que los vehículos buses articulados del sistema TRANSMILENIO, al momento de su importación cumplían con las normas de emisión por peso vehicular establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente y con las normas sobre emisiones, opacidad y turbo carga, establecidas en el artículo 38 del decreto 948 de 1995. Desconociendo lo establecido en el artículo 91 del decreto 948 de 1995.

13. Mediante radicación 3113 - 1 - 8173 del 26 de junio de 2002 solicité al Ministerio del Medio Ambiente la expedición de un juego de copias auténticas con la constancia de su correspondiente radicación del decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000, a efectos de dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo.

14. Con documento fechado 31 de julio de 2002 y radicación No. 3113 - 2 - 8173 el Ministerio del Medio Ambiente, dio respuesta a la anterior solicitud, absteniéndose de expedir copia auténtica del decreto 1.552 del 15 de agosto de 2000” (fols. 2 a 4).

D. ACTUACIÓN PROCESAL:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el día 5 de septiembre de 2002, consideró, de una parte, que la demanda interpuesta no reúne los supuestos exigidos por el Legislador en el ejercicio de las acciones populares porque aquella no busca fines concretos, materializados en una decisión judicial que conduzca a proteger eficazmente derechos e intereses colectivos y, de otra parte, que la actor no precisó la conducta de acción o de omisión de los Ministerios demandados (Comercio Exterior, Transporte y Medio Ambiente) y de qué manera a partir del año 2001 y por el cambio de la ubicación de los tubos de escape en los vehículos - con capacidad de carga superior a tres toneladas o diseñados para transportar 19 pasajeros - amenaza o vulnera los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad

pública. Por lo tanto el Tribunal ordenó corregir la demanda en los siguientes puntos:

“Precisar si el objeto de la misma es evitar el daño y hacer cesar una amenaza, agravio, vulneración o peligro, o restituir las cosas a su estado anterior, lo cual es necesario para saber si la acción tiene un carácter preventivo o restitutorio.

Presentar los hechos, acciones u omisiones de modo razonable, ordenado y en relación directa con las pretensiones (art. 18 - b).

Individualizar las pretensiones con razonable y suficiente claridad, de tal modo que su satisfacción conduzca a que, de manera concreta, se garanticen derechos colectivos (art. 18 - c).

Identificar con precisión los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados e indicar, de modo concreto, en qué consiste su vulneración.

Precisar con claridad, qué acciones u omisiones de los Ministerios demandados amenazan o afectan derechos e intereses colectivos” (fols. 35 a 38).

3. La actora allegó memorial de corrección el día 12 de septiembre de 2002:

- Indicó que el objeto de la demanda interpuesta, en ejercicio de la acción popular, busca hacer cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos enunciados en la demanda (goce de un ambiente sano; existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución; y la seguridad y salubridad públicas), todos relacionados con el medio ambiente, la salubridad pública y el equilibrio ecológico;
- Preciso que los antecedentes fácticos se dividen en tres partes: los relacionados con los decretos 948 de 14995 y 1.552 de 2000 expedidos por el Ministerio del Medio Ambiente; los vinculados con el funcionamiento de los buses articulados del sistema TRANSMILENIO y los referentes a la actuación de cada uno de los Ministerios demandados.
- Individualizó las pretensiones:

Que se ordene a unos de los demandados - empresas transportadoras - disponer el acondicionamiento de los tubos de

escape de cada uno de los automotores, de tal forma que se ubiquen a 3 metros de altura sobre el suelo o 15 centímetros sobre el techo.

Que se declare al Ministerio de Comercio Exterior infractor de lo establecido en el artículo 91 del decreto 948 de 1995 y, en consecuencia, que se conmine a exigir las correspondientes certificaciones que refiere el artículo.

Que se declare a las empresas demandadas infractoras de la misma norma citada y que, por consiguiente, se les ordene presentar la correspondiente certificación.

Que se declare la nulidad del decreto 1.552 de 2000 y, por último,

Que se fije, a favor del actor, el incentivo a favor de la actora.

- Aclaró que la vulneración de los derechos colectivos invocados se da a través de la modificación estipulada mediante el decreto 1.552 de 2000 permitiendo a los buses de TRANSMILENIO circular bajo condiciones técnicas inferiores y, en último lugar indicó que el Ministerio de Comercio Exterior incurrió en omisión al no exigir las certificaciones técnicas y los Ministerios del Medio Ambiente y del Transporte vulneraron los derechos colectivos cuando crearon la excepción de las certificaciones técnicas al expedir el decreto 1.552 de 2000 (fols. 35 a 46).

4. Como el Tribunal estimó que los defectos señalados a la demanda en el auto de inadmisión, no fueron corregidos la rechazó, el día 16 de septiembre siguiente, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2 del artículo 20 de la ley 472 de 1998; argumentó que el actor no determinó el objeto de la acción popular en relación directa con los derechos colectivos presuntamente vulnerados, teniendo en cuenta los hechos y las pretensiones (fols. 48 a 51).

5. Inconforme la demandante con el auto de rechazó, interpuso recurso de apelación el día 23 de septiembre siguiente; solicitó la revocatoria y en su lugar admisión y tramite de la demanda; afirmó que ésta sí cumple con los requisitos legales y además con otros cinco, exigidos por el Tribunal y no por la ley 472 de 1998; que a pesar de que todo lo requerido fue satisfecho, sin embargo se rechazó la demanda (fols. 52 a 56).

6. Recibido el asunto por esta Corporación, el Consejero a quien le correspondió en reparto admitió el recurso el día 25 de octubre de 2002 y ordenó el trámite legal (fols. 64 y 65, informe secretarial fol. 67).

Registrado el asunto para Sala de la Sección Tercera, unánimemente todos sus miembros decidieron llevarlo a la Sala Plena Contenciosa Administrativa.

E. IMPORTANCIA DE JURISPRUDENCIA.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió para su decisión y por importancia jurídica el estudio del auto apelado (sesión del 3 de diciembre de 2002).

Previo a resolver se harán las siguientes,

III. CONSIDERACIONES:

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora contra el auto proferido por el A quo, mediante el cual se rechazó la demanda promovida en ejercicio de la acción popular. Para Tal efecto se analizarán los siguientes aspectos: uno que tiene que ver con el punto jurídico por el cual la Sala asumió el conocimiento y, otro, el caso concreto.

A. COMPETENCIA DEL CONSEJO.

Rechazo de la demanda en acciones populares.

La Corte Constitucional declaró exequible el artículo 36 de la ley 472 de 1998, en sentencia C- 377 proferida el día 14 de mayo de 2002¹; el contenido de la norma es la siguiente:

“RECURSO DE REPOSICIÓN. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.”

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-377 del 14 de mayo de 2002, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, expediente número D-3774, Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño.

Los argumentos expuestos en el referido fallo fueron los siguientes:

- En uso de la libertad configurativa, el legislador puede regular los medios de impugnación y de defensa de cada “proceso”, teniendo en cuenta que constitucionalmente sólo son impugnables las sentencias condenatorias en materia penal y los fallos de primera instancia dictados en el trámite de una acción de tutela;
- La improcedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda de acción popular no se opone a la Constitución Política de Colombia pues consulta la naturaleza expedita de las acciones populares;
- No hay sacrificio de ningún derecho fundamental toda vez que el auto de rechazo de la demanda en la acción popular es susceptible del recurso de reposición, instrumento éste del cual puede hacerse uso para controvertir la decisión judicial y
- El legislador puede establecer en qué casos es procedente o no el recurso de apelación frente a determinadas providencias judiciales.

La parte resolutive de tal providencia indicó únicamente: “Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 36 de la Ley 472 de 1998.” Lo anterior significa que la declaratoria de exequibilidad en mención no fue condicionada a una interpretación jurídica, razón por la cual el artículo 36 in fine debe entenderse en su sentido amplio, es decir dentro del TODO del contexto normativo de la ley 472. Y se resalta nuevamente que la Corte, en la sentencia C-377/02, no dispuso condicionamiento alguno y, entonces, por el contenido del artículo y de la declaratoria de exequibilidad del artículo 36 in fine éste no está supeditado a interpretación concreta.

Si bien es cierto que la decisión de la Corte se motivó con un determinado alcance, la parte resolutive del fallo no la contuvo, como condicionamiento, y fue por ello que fue objeto de cuatro salvamentos parciales de voto.

Ahora, para el Consejo de Estado:

- como el contenido integral de la ley 472 de 1998 no hizo regulación especial respecto del recurso procedente contra el “auto de rechazo de la demanda”;

- como el artículo 36 ibídem, declarado exequible, sólo prevé la reposición para los autos dictados **dentro del trámite del proceso**; y
- como el auto de rechazo de la demanda es precisamente indicativo de inexistencia de proceso,

debe aplicarse el artículo 44 de la ley 472, que remite a las normas del C. C. A *“en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”*.

Además, en materia de decisiones judiciales la Constitución Política erige como fundamento primero de las mismas a la LEY, cuando dispone que *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”*, y como criterios auxiliares la jurisprudencia, la equidad y la doctrina (art. 230).

Entonces, declarado exequible el artículo 36 de la ley 472 de 1998 y no condicionada su exequibilidad, debe aplicarse el artículo 44 in fine, que remite al C. C. A para efecto de las acciones populares que se tramitan ante esta jurisdicción:

ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.

Y se considera que ese artículo debe aplicarse porque el estudio integral de la ley 472 de 1998 así lo apunta. Recuérdese que lo previsto por ella en materia de recursos, atañe exclusivamente, con los autos dictados **dentro del trámite** de la acción referida (art. 36, declarado exequible) y, por lo tanto, no puede tener implicación para **el auto de rechazo de la demanda** porque, por su naturaleza, no es de aquellos que se dictan dentro del trámite del proceso de acción popular, debido precisamente a que frustra el inicio del juicio.

Por lo tanto, al no existir regulación expresa en la ley 472 de 1998 frente al auto de rechazo de la demanda, pues sólo regula los recursos respecto de los autos dictados dentro del proceso, se debe aplicar el C. C. A., por remisión expresa del artículo 44 de la ley en comento toda vez que no se opone a la naturaleza y finalidad de tales acciones.

Entonces en las acciones populares el auto de rechazo de la demanda será recurrible en apelación por dos situaciones jurídicas: la primera concerniente a que la ley determinó que los procesos promovidos en ejercicio de las acciones populares tienen dos grados de decisión (art. 16 de la ley 472 de 1998) y la segunda situación, referente a que el C. C. A prevé que el auto de rechazo de la demanda en asunto de dos instancias es apelable (arts. 181 num. 1 y 129 ibídem).

De acuerdo con lo anterior quedan clarificados dos puntos: el de la procedibilidad del recurso interpuesto y el de la competencia funcional del Consejo de Estado para decidirlo.

Además en asunto similar, auto de rechazo de la demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento, esta Sala decidió en forma idéntica, entendiendo “que tiene por apelable el auto que rechaza la demanda en esta clase de eventos, habida cuenta de que el artículo 16 de la ley 393 de 1997 señala que carecen de recurso alguno, salvo el auto que deniegue la práctica de pruebas y naturalmente, las sentencias, ‘las providencias que se dicten en el trámite de Acción de cumplimiento’; a contrario sensu, entonces, es susceptible el recurso de apelación dicho auto, porque aún no se ha dado trámite a la acción misma. Y es apenas lógico que el recurso sea procedente, porque tiene que ver, directamente y de primera mano, el con el acceso a la justicia”¹

Dilucidados estos puntos se procederá a estudiar lo particular.

C. CASO CONCRETO:

El objeto del recurso concierne a si la decisión del Tribunal, de rechazo de la demanda, debe o no confirmarse.

La ley 472 de 1998 establece cuáles son los requisitos que debe contener la demanda de acción popular

¹ Auto proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Carlos Orjuela Góngora. Exp. ACU 1143. Actor: Gledis Soto Osorio.

“ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN. 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 las 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”.*

Igualmente indica que la única causal de rechazo de la demanda es cuando no se corrige, de acuerdo con lo solicitado en el auto de inadmisión:

“ARTÍCULO 20. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará”

Objetivamente el primero de esos requisitos alude al señalamiento de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados; y particularmente en la demanda se enumeraron como tales los siguientes:

“El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido, la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

La existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las 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; y,

La seguridad y salubridades públicas” (fols. 4 y 5).

Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primero de los requisito legales.

Respecto a los supuestos segundo y tercero mencionados en la ley, para la admisión de la demanda, que tienen que ver con la relación de hechos y

conductas (actos acciones u omisiones) que motivan la petición y las pretensiones, se observa que la demanda sí los cumple; ellos se relacionaron antes, en el capítulo de antecedentes de esta providencia.

En lo que concierne a los sujetos pasivos presuntamente responsables de la amenaza o del agravio la demanda hizo las siguientes referencias:

*“IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES
DEMANDADAS:*

*Ministerio de Comercio Exterior.
Ministerio del Medio Ambiente.
Ministerio del Transporte.*

Sistema de Transporte de Tercer milenio TRANSMILENIO S. A Sociedad comercial constituida por escritura pública No. 1528 de la Notaría 27 de Bogotá, del 13 de octubre de 1999 inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 20 de octubre de 1999. Representada legalmente por el señor Edgar Enrique Sandoval Castro, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.486.743.

Metro Bus S. A Sociedad comercial constituida por escritura pública No. 1154 de la Notaria 14 de Bogotá. Del 7 de julio de 2000, inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 10 de julio de 2000, bajo el No. 736208, representada legalmente por el señor Eduardo Giraldo Mejía identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.228.090.

Expres del Futuro S. A Sociedad comercial constituida por escritura pública No. 1772 de la Notaria 54 de Bogotá, del 6 de julio de 1999, inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 28 de julio de 1999. Representada legalmente por el señor Luis Carlos González Valbuena, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.138.797.

Sistema Integrado de Transporte S I 899 S. A sociedad comercial constituida pro escritura pública No. 1042 de la notaría 41 de Bogotá del 13 de mayo de 1999, inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá el 9 de julio de 1999. Representada legalmente por el señor Víctor Raúl Martínez Palacio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.100.474.

Sociedad internacional de Transporte Masivo S. A entidad representada legalmente por el señor Joaquín Lozada.” (fols. 1 y 2).

Dentro de ese contexto se advierte que la demanda cumplió tal requerimiento legal, salvo en lo que atañe con el señalamiento de conductas que a criterio del actor son constitutivas de amenaza o vulneración de derechos colectivos por parte del Ministerio del Transporte. Si bien el actor cree haber corregido tal defecto cuando señaló, en el memorial de “corrección”, que la conducta que imputa al Ministerio de Transporte, entre otras autoridades, es la concerniente a la

vulneración de derechos colectivos cuando creó la excepción de las certificaciones técnicas al expedir el decreto 1.552 de 2000, lo cierto es que tal decreto es del Ministerio del Medio Ambiente.

En consecuencia, el problema jurídico que se plantea con tal circunstancia está ligado con la falta de satisfacción parcial de la exigencia del juez en la corrección de un defecto formal de la demanda, dirigida contra un litis consorcio facultativo pasivo. En este caso la respuesta es negativa porque es obvio que si la demanda es APTA FORMALMENTE respecto de distintos demandados, el incumplimiento parcial al auto de inadmisión conduce a que la demanda se acepte en lo demás; y debe ser así porque muy bien pudo el actor presentar varias demandas, frente a personas que son, como ya se indicó, litis consortes facultativos pasivos (art. 50 C. P. C).

Finalmente advierte la Sala en cuanto a las quejas que hace el recurrente, que es verdad que el A quo en el auto de inadmisión señaló varios defectos, salvo uno, que no tienen existencia real, como es la falta de señalamiento de conductas del Ministerio del Transporte. Y la Sala puede hacer puntualización sobre el tema porque la ley procesal civil enseña que la apelación del auto que rechaza la demanda comprende la de aquel que negó su admisión (inc. 5 art. 85 C. P. C.).

Por lo tanto, el A quo debió, de una parte, rechazar la demanda sólo respecto al Ministerio de Transporte y, de otra, admitirla en relación con los demás demandados (Ministerios de Comercio Exterior y del Medio Ambiente y con las empresas demandadas).

Ahora se hará referencia a las órdenes que deben contenerse en el auto de admisión de la demanda, previstas en la ley 472 de 1998: En el artículo 21 sobre la notificación del auto admisorio se prevé que deberá notificársele personalmente al demandado, al representante legal de la entidad pública (cuando sea del caso), al Ministerio Público cuando la demanda no fue promovida por él y a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado; que deberá informársele a los miembros de la comunidad a través de un medio de comunicación masiva. Y en los artículos 22 y 23 disponen que en el auto admisorio el juez ordenará su traslado al demandado por el término de 10 días para contestarla, para proponer excepciones y para solicitar la práctica de pruebas.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

REVÓCASE parcialmente el auto proferido el día 16 de septiembre de 2002 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A). En su lugar, se dispone:

PRIMERO. ADMÍTESE la demanda presentada en ejercicio de la acción popular en cuanto a los siguientes demandados:

- a. Notifíquese personalmente a las siguientes personas: Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio del Medio Ambiente, Sistema de Transporte de Tercer milenio TRANSMILENIO S. A, Metro Bus S. A, Expres del Futuro S. A, Sistema Integrado de Transporte S I 99 S. A y a la Sociedad Internacional de Transporte Masivo S. A.; si no fuere posible, notifíqueseles en la forma subsidiaria prevista en el inciso quinto del artículo 21 de la ley 472 de 1998.
- b. Notifíquese personalmente al Ministerio Público (inc. 6 art. 21 ley 472 de 1998).
- c. Infórmese por un medio de comunicación masiva dentro del País -prensa o radio- a los miembros de la comunidad sobre la existencia de la presente acción popular, habida cuenta de los eventuales beneficiarios (inciso 1º art. 21 ley 472 de 1998).
- d. Notifíquese personalmente al señor Ministro del Medio Ambiente (art. 21 inciso 7 ley 472 de 1998).
- e. Córrese traslado de la demanda a los demandados por el término de diez (10) días. Infórmeseles que tienen derecho a pedir la práctica de pruebas y que se dictará sentencia dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado (art. 22 inciso 1º ley 472 de 1998).

Las anteriores órdenes deberán ser cumplidas por el Tribunal de origen.

SEGUNDO. CONFÍRMASE el auto de rechazo proferido por el A quo, en cuanto a la demanda del Ministerio del Transporte, uno de los litis consortes facultativos pasivos, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto.

Cópiese, notifíquese, publíquese y devuélvase.

*Jesús María Carrillo Ballesteros
Presidente*

*Mario Alario Méndez
Ausente*

*Camilo Arciniégas Andrade
Aclaración de voto*

Germán Ayala Mantilla

Tarsicio Cáceres Toro

*Reinaldo Chavarro Buriticá
Salvamento de voto*

María Elena Giraldo Gómez

Alberto Arango Mantilla

Álvaro González Murcia

Alier Eduardo Hernández Enríquez

*Nicolás Pájaro Peñaranda
Ausente*

Ricardo Hoyos Duque

Jesús María Lemos Bustamante

Ligia López Díaz

Ana Margarita Olaya Forero

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Olga Inés Navarrete Barrero

Alejandro Ordóñez Maldonado

María Inés Ortiz Barbosa

Juan Ángel Palacio Hincapié

Darío Quiñones Pinilla
Salvamento de voto

German Rodríguez Villamizar
Ausente

Manuel Santiago Urueta Ayola

ACLARACIÓN DE VOTO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil tres (2003)
Ref.: Expediente 25000-23-24-000-2002-02188-01 (No. Interno: 7529)
ACCIÓN POPULAR
Actora: LAURA DÍAZ HERRERA

Comparto, desde luego, la tesis central de la providencia, según la cual es apelable el auto que rechaza la demanda de la Acción popular.

Sin embargo, es de notar que la actora, al tiempo con otras pretensiones, pide se declare la nulidad del decreto 1552 de 200, expedido por el presidente de la República con la firma de los ministros del Medio Ambiente y de Transporte, que es asunto de competencia del Consejo de Estado en única instancia (art. 128 numeral 1° del Código Contencioso Administrativo). Aparentemente, existe indebida acumulación de pretensiones, por falta de competencia del tribunal y porque las causas de nulidad de tales actos deben surtirse por el procedimiento ordinario de lo contencioso-administrativo. A mi juicio, la Sala debió pronunciarse a este respecto, expresando que la pretensión de nulidad debe interpretarse como encaminada a que el tribunal inaplique el Decreto. De otra manera, debía inadmitirse la demanda, en acatamiento al artículo 29 de la Constitución, porque las reglas de competencia que son parte del Debido Proceso rigen, para todas las actuaciones judiciales, incluidas las acciones de nulidad y, por supuesto, las populares.

Finalmente, como se están censurando un acto y omisiones del Ministerio del Transporte, no debió excluirse de este proceso.

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

SALVAMENTO DE VOTO

DOCTORES REINALDO CHAVARRO BURITICA Y DARÍO QUIÑONES PINILLA

Radicación número: 25000232400020022188-01

Radicación interna No: 752

Actor: LAURA DIAZ HERRERA

Providencia: Del 21 de enero de 2003

De la manera mas atenta nos permitimos exponer las razones que nos llevaron a separarnos de la decisión mayoritaria que considera procedente el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda presentada en ejercicio de la acción popular. Por el contrario, opinamos que contra esa providencia, únicamente procede el recurso de reposición. Esas razones son las siguientes:

- 1ª. El artículo 36 de la Ley 472 de 1998 dice que “Contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición ...”. De consiguiente, los autos a que se refiere la norma son todos aquellos que se dictan a partir de la presentación de la demanda, pues presentada ésta en ejercicio de la acción, al juez le corresponde imprimirle el trámite correspondiente, bien sea admitiéndola, inadmitiéndola o rechazándola (artículo 30 de la citada ley). Cualquiera de esas decisiones que se adopten hacen parte del trámite de la acción a que alude el artículo 36, pues la norma no distingue y a la acción, ejercida a través de la demanda, se le da trámite mediante las distintas providencias que se dicten para resolver respecto de ella.
- 2ª. La Sala considera que se presenta un vacío en la Ley 472 de 1998 respecto del recurso procedente contra el auto que rechaza la demanda, pues el artículo 36 solo regula los recursos en relación con los autos dictados dentro del proceso y, por tanto, por remisión expresa del artículo 44 de esa ley, se debe aplicar el C.C.A. para deducir, conforme a los artículos 131, numeral 1, y 129 ibídem, la procedencia del recurso de apelación. Pero para llegar a esa consideración la Sala parte de un supuesto equivocado, como es el de entender que el artículo 36 se refiere únicamente a los autos dictados dentro del trámite del proceso y no a los expedidos cuando aún no exista proceso, siendo suficientemente claro que establece el recurso de reposición no solo respecto de los primeros sino igualmente de los segundos. Esto porque procesalmente está muy definido que los autos dictados dentro del trámite del proceso son aquellos que se expiden cuando éste existe, esto es cuando la

demanda se ha admitido y trabado la relación jurídico procesal con la notificación al demandado del respectivo auto admisorio. Sin embargo, la norma, como ya se anotó, no alude exclusivamente a los autos dictados dentro del trámite del proceso, sino a todos ellos, pues se refiere a los dictados dentro del trámite de la acción.

Es decir que, en definitiva, no existe vacío alguno como para concluir que la ley 472 de 1998 no regula expresamente lo relativo al recurso que procede contra los autos dictados antes de la admisión de la demanda y, por consiguiente, resulta aplicable su artículo 36 que establece la procedencia del recurso de reposición contra esa clase de autos.

- 3^a. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-377/02, declaró exequible el artículo 36 de la Ley 472 de 1998, pues consideró que al establecer el recurso de reposición y no el de apelación contra los autos dictados dentro del trámite de las acciones populares, esa norma no desconoció la Carta Política, dado que no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia, ni el derecho a la igualdad. Al tomar esa decisión la Corte resolvió los cargos planteados por el demandante, los cuales consistieron en señalar que la norma impugnada infringe el ordenamiento fundamental puesto que al impedir la interposición del recurso de apelación, especialmente contra el auto que rechaza la demanda, desconoce el derecho de defensa, el principio de la doble instancia y el acceso a la administración de justicia, así como la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados con el ejercicio de las acciones populares. De modo que al resolver esos cargos y declarar que la norma es exequible, necesariamente esa exequibilidad comprende el entendimiento de que la norma se aplica, como lo dice la misma sentencia, “... a todos los autos dictados durante el trámite de las acciones populares ...”, dentro de los cuales se encuentra, sin lugar a dudas, el auto de rechazo de la demanda contra el que, en criterio del demandante, debía proceder el recurso de apelación. Es decir que constituye la ratio decidendi de la sentencia de exequibilidad la consideración de que no se desconoce el principio de la doble instancia cuando la norma establece el recurso de reposición y no el de apelación contra el auto de rechazo de la demanda. Por consiguiente, la declaratoria de exequibilidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 se entiende en el sentido de que esa norma al establecer el recurso de reposición se refiere a todos los autos interlocutorios dictados

dentro del trámite de la acción popular, entre estos el de rechazo de la demanda. Y esa sentencia dictada en ejercicio del control de constitucionalidad, conforme a los artículos 243 de la Carta Política y 48 de la Ley 270 de 1996, hace tránsito a cosa juzgada constitucional, de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive y, como lo ha dicho la Corte Constitucional, en su parte motiva en lo que sea ratio decidendi de la resolutive.

De manera que si del contenido de la sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional se desprende que el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 contempla la procedencia del recurso de reposición contra el auto de rechazo de la demanda presentada en ejercicio de la acción popular, no es válido concluir, como lo hace la providencia de la Sala Plena, que contra esa providencia procede el de apelación.

4ª. La regulación que respecto de los recursos procedentes contra las providencias que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento hace el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, no es similar a la del artículo 36 de la Ley 472 de 1998, pues en el primer caso se dispone que con excepción de la sentencia y del auto que deniegue la práctica de pruebas, que, respectivamente, admiten la apelación y la reposición, contra los demás no procede recurso alguno, y, en el segundo, se dispone que contra los autos dictados en el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición. De modo que es distinto decir que no procede recurso alguno a decir que procede el de reposición. Además, en relación con el auto de Sala Plena que se cita para señalar que contra el auto que rechaza la demanda procede el recurso de apelación, pues el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 alude a los autos que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento y aquel no se dicta en ese trámite, caben las mismas observaciones que antes se hicieron en el sentido de que cuando se habla de autos dictados dentro del trámite de la acción se debe entender que éstos son todos los dictados a partir de la presentación de la demanda.

Cordialmente,

REINALDO CHAVARRO BURITICA

DARIO QUIÑONES PINILLA