

## **ACCION POPULAR - Auto que rechaza la demanda es apelable**

En materia de recursos sobre el auto de rechazo de la demanda no hizo regulación. Pero dispuso: "Artículo 44. Aspectos no regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y el 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." Por consiguiente como el auto recurrido, de rechazo de la demanda, en términos del Código Contencioso Administrativo es apelable, existe competencia funcional del Consejo de Estado para conocer de dicha impugnación (num. 1º art. 181 y art. 129). La primera de esas disposiciones dispone que es apelable el auto de rechazo de la demanda y la segunda que corresponde al Consejo de Estado conocer de las apelaciones de autos dictados por los Tribunales Administrativos, en primera instancia. Las acciones populares tienen por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública (arts 88 C. P. y 2 ley 472).

## **ACCION POPULAR - Objeto. Procedencia / ACCION POPULAR - Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**

Por regla general, 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. La Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de esas acciones, cuando la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo se origine en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas (art. 15 ley 472 de 1998).

## **ACCION POPULAR - Vigencia de la Ley 472 de 1998 / LEY PROCESAL - Aplicación inmediata / PRINCIPIO ECONOMIA PROCESAL - Aplicación / PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA - Aplicación / PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL - Aplicación**

La ley 472 expedida el 5 de agosto de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones" entró a regir el 6 de agosto de 1999. Esa ley que reglamentó, entre otros, las acciones populares entró en vigencia, como ya se dijo, un año después de su promulgación. Su artículo final; dispuso: "La presente ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia." (art. 86 ibídem). La promulgación que consiste en "insertar la ley en el periódico oficial" (art. 52 C.P. y M.), se produjo el 6 de agosto de 1998, fecha del diario oficial No 43.357 en que fue publicada. Por tanto la ley en mención entró en vigencia en la indicada fecha. A pesar de que la decisión de rechazo de la demanda estuvo ajustada a derecho, habrán de tenerse en cuenta hechos sobrevinientes que dan lugar a la revocatoria, pero no por ilegalidad del auto sino por la vigencia inmediata de norma de orden público (art. 40 ley 153 1887); así lo decidió esta Sala en otra oportunidad. El principio de economía procesal, que no grava la condición de los demandados, permite que la jurisdicción avoque el conocimiento del asunto debido a que para el momento en que se decide la apelación se purgó la irregularidad del demandante, nacida de su demanda extemporánea por defecto. Es decir, en este tiempo ya existe jurisdicción material para conocer del caso. Además, como lo dijo la Sala antes, los principios constitucionales de

acceso a la justicia y de prevalencia del derecho sustancial obligan al juez a examinar la demanda, para concluir si debe o no ser admitida. Por lo tanto se revocará la providencia apelada y en su lugar se ordenará al Tribunal avocar el conocimiento, para los efectos pertinentes.

NOTA DE RELATORIA : Se reitera el auto de 19 de agosto de 1999, Exp. AP-001, Consejero Ponente: Dr. Alir Hernandez Enriquez )

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ**

Santafé de Bogotá, treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

**Radicación número: AP-002**

**Actor: LUCERO ZULUAGA SALAZAR Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA Y SOCIEDAD CALDERÓN Y GRAJALES CIA. LTDA.**

**Referencia: ACCIÓN POPULAR**

**I. Corresponde a la Sala decidir la impugnación interpuesta**, por la parte demandante, contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, el 30 de junio de 1999, mediante el cual se rechazó la demanda, por falta de jurisdicción.

## **II ANTECEDENTES PROCESALES:**

**A.** El día 21 de junio de 1999 Lucero Zuluaga Salazar y cuarenta y siete personas mas, representadas por apoderado judicial, invocaron la acción popular, y demandaron ante la Oficina Judicial de Armenia, al Municipio de Armenia y Sociedad Calderón y Grajales CIA. Ltda.

Solicitaron las siguientes declaraciones, contra los demandados; que: realicen “las obras necesarias tendientes a prevenir el desastre que amenaza la Urbanización Villa de las Américas”; que indemnicen “por pérdida total de sus viviendas” y se les recompense “una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte del valor del resarcimiento del daño sin perjuicio de que si se castiga la negligencia con una pena pecuniaria se le adjudique al actor la mitad (art. 1005 C.C)”.

**B** La demanda fue rechazada por el Tribunal; consideró:

“De conformidad con lo dispuesto en el art. 15 de la ley 472 del 6 de agosto de 1998, esta jurisdicción sería la competente para conocer de la presente acción, por ser un asunto originado en acciones u omisiones de las entidades públicas y por el lugar donde están ocurriendo los hechos, como lo afirman los accionantes en los fundamentos de hecho que invocan, pero sólo a partir de la vigencia de la indicada ley, la cual empezará a regir un año después de su promulgación, es decir, a partir del 6 de agosto de 1999 (art. 80 ibídem)”

**C.** El 8 de julio de este año, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior providencia con el objeto de que ser revoque y, en consecuencia, se disponga la admisión de la demanda. Argumentó:

“Dispone el art. 6° del dec. 2.400 de 1989 en su inciso segundo:

‘Para determinar el juez competente, se tendrán en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada.’

La persona demandada en el presente proceso es el Municipio de Armenia Q., es decir, persona jurídica de Derecho Público que dentro de la organización del estado forma parte de la rama ejecutiva.

Además, la acción popular para la prevención de un perjuicio irremediable y la indemnización por la responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a un interés colectivo esta dirigida contra el mismo ente, originado en su conducta por los menos negligente del mismo ente.” (fol.6).

### **III CONSIDERACIONES:**

Corresponde a la Sala en virtud de la competencia funcional que le atribuye la ley, **decidir la impugnación** presentada por la parte actora, contra el auto por medio

del cual el Tribunal Administrativo del Quindío rechazó la demanda que se promovió bajo la invocación del ejercicio de la acción popular.

#### **A. Competencia funcional.**

La ley 472 **expedida el 5 de agosto de 1998** “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones” entró a regir el 6 de agosto de 1999.

Al momento en que se dicta esta providencia dicha ley ya entró en vigencia.

En materia de recursos sobre el auto de rechazo de la demanda no hizo regulación. Pero dispuso:

**“Artículo 44. Aspectos no regulados.** En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y el 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.”

Por consiguiente como el auto recurrido, de rechazo de la demanda, en términos del Código Contencioso Administrativo es apelable, existe competencia funcional del Consejo de Estado para conocer de dicha impugnación (num. 1º art. 181 y art. 129).

La primera de esas disposiciones dispone que es apelable el auto de rechazo de la demanda y la segunda que corresponde al Consejo de Estado conocer de las apelaciones de autos dictados por los Tribunales Administrativos, en primera instancia.

#### **B. Auto recurrido y argumentos del apelante.**

El Tribunal consideró que esta no era la jurisdicción competente para conocer del proceso porque la ley 472 de 1998 no estaba vigente al momento de presentación de la demanda.

El demandante, con fundamento en el artículo 6° del decreto 2.304 de 1989, adujo que el carácter de ente público del Municipio de Armenia, uno de los demandados, confiere a esta jurisdicción la competencia para conocer del presente asunto.

Debe por tanto la Sala establecer si a la fecha de presentación de la demanda, esta era la jurisdicción competente para conocer de las acciones populares incoadas contra entidades públicas. Para ello, se harán breves anotaciones sobre las acciones populares y sobre la jurisdicción competente para conocer de los procesos que se adelanten con su ejercicio.

### **C. Acciones populares**

La ley 472 de 1998, desarrolló el artículo 88 de la Carta Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.

Las acciones populares tienen por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública (arts 88 C. P. y 2 ley 472).

Por regla general, 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.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de esas acciones, cuando la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo se origine en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas (art. 15 ley 472 de 1998).

Esa ley que reglamentó, entre otros, las acciones populares entró en vigencia, como ya se dijo, un año después de su promulgación. Su artículo final; dispuso:

“La presente ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia.” (art. 86 ibídem).

La promulgación que consiste en “ insertar la ley en el periódico oficial “ (art. 52 C.P. y M.), se produjo el 6 de agosto de 1998, fecha del diario oficial No 43.357 en que fue publicada.

Por tanto la ley en mención entró en vigencia en la indicada fecha.

#### **D. Caso concreto.**

Se estudiarán previamente los argumentos del Tribunal y los del apelante.

##### **1. Del Tribunal:**

Encuentra la Sala, con fundamento en la ley 472 de 1998, que para cuando se dictó la providencia apelada se ajustaba a derecho.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sólo empezó a conocer de las acciones populares, a partir de la vigencia de la ley referida.

Por consiguiente la decisión del Tribunal, rechazo de la demanda, estuvo ajustada a la ley, debido a que la demanda fue presentada el 21 de junio de 1999, esto es, un mes y dieciséis días **antes** de que entrase en vigencia.

##### **2. Del impugnante:**

Funda el actor la apelación en el artículo 6 del decreto 2.304 de 1989, en virtud del cual cuando se demande conjuntamente a una entidad pública y a un particular, la jurisdicción competente para conocer es ésta.

Al respecto cabe anotar que esa norma no resultaba pertinente para el caso, puesto que **todas** las acciones populares incoadas antes de la vigencia de la ley 472 de 1998, eran de competencia de la jurisdicción ordinaria (num. 1o y 11 del art. 16 del C. de P.C.).

Además la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 20 de junio de 1990, declaró la inexecutable de los artículos 1 a 10 del invocado decreto.

A pesar de que la decisión de rechazo de la demanda estuvo ajustada a derecho, habrán de tenerse en cuenta hechos sobrevinientes que dan lugar a la revocatoria, pero no por ilegalidad del auto sino por la vigencia inmediata de norma de orden público (art. 40 ley 153 1887); así lo decidió esta Sala en otra oportunidad.

El principio de economía procesal, que no grava la condición de los demandados, permite que la jurisdicción avoque el conocimiento del asunto debido a que para el momento en que se decide la apelación se purgó la irregularidad del demandante, nacida de su demanda extemporánea por defecto. Es decir, en este tiempo ya existe jurisdicción material para conocer del caso.

Además, como lo dijo la Sala antes, los principios constitucionales de acceso a la justicia y de prevalencia del derecho sustancial obligan al juez a examinar la demanda, para concluir si debe o no ser admitida.

Dijo entonces:

“La demanda fue presentada el 5 de mayo de 1999, época en la cual todavía no entraba en vigencia la ley 472 de 1998, toda vez que, de conformidad con su art. 86, entraría a regir un año después de su promulgación, esto es a partir de agosto de 1999, dado que fue publicada en el Diario Oficial N° 43.357 de agosto 6 de 1998. Es oportuno precisar que el recurso de apelación fué interpuesto en mayo 26 de 1999, fecha en la cual, tampoco regía la precitada ley.

Desde, este punto de vista, el accionante goza de razón frente al auto impugnado, en cuanto reclama que su demanda no ejerció las acciones populares de la ley 472 sino la prevista en el artículo 2359 del C.C.

En consecuencia, pese a la no vigencia de la citada ley -cosa que ocurriría más tarde -, su acción resultaba procedente por cuanto venía prevista, con antelación, en el código civil.

Tal y como se viene exponiendo, la ley 472 recogió en un solo procedimiento la totalidad de las acciones populares ( las antiguas y las nuevas ) pero, el procedimiento aplicable antes de entrar a regir la precitada ley 472 era el siguiente:

a. La atribución a la jurisdicción civil ordinaria, del conocimiento íntegro de este tipo de procesos ( art. 16, Numeral 1 y 11 del C. P. C.).

b. El procedimiento abreviado para su definición ( art. 15 , ley 446 de 1.998, modificadorio del numeral 7º del art. 435 del C. P. C. )

De estas normas se concluye que, sin duda, el actor debió presentar su demanda ante la jurisdicción civil, pues, para la época, aún sin vigencia la ley 472, no existía atribución legal de competencia, en estos casos, a la jurisdicción contencioso administrativa.

Muestra de ello es que el C. P. C., inicialmente, señaló el procedimiento verbal sumario como el propio a seguir en estos casos y, luego, la ley 446 determinó que sería el procedimiento abreviado.

Ninguno de tales procedimientos es aplicable a las acciones y procesos de que conoce la jurisdicción contencioso administrativa, argumento que refuerza la tesis que se viene planteando.

Pero, como a la fecha de resolver este recurso ya esta vigente la ley 472 de 1998, de conformidad con su art. 15, corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de la presente demanda, en razón de ser entablada con ocasión de actos, acciones u omisiones de entidades públicas.

Por lo anterior, si bien cuando el Tribunal se pronunció no había carencia de jurisdicción para conocer de la demanda, hoy al estar vigente la referida ley 472 y en aplicación de los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial, se ordenará que el a-quo asuma dicho conocimiento.”<sup>1</sup>

Por lo tanto se revocará la providencia apelada y en su lugar se ordenará al Tribunal avocar el conocimiento, para los efectos pertinentes.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,**

#### **RESUELVE:**

**1º. REVÓCASE** el auto dictado por el Tribunal Administrativo del Quindío el 30 de junio de 1999.

---

<sup>1</sup> MP: Alier Hernández Enríquez. Auto proferido el 19 de agosto de 1999 dentro del expediente AP - 001. Actor: Efrain Olarte Olarte.

**2º. ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo del Quindío, avocar el conocimiento de la demanda, para los efectos pertinentes.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE.**

Germán Rodríguez Villamizar  
Presidente de Sala

María Elena Giraldo Gómez

Jesús M. Carrillo Ballesteros

Alier Hernández Enríquez

Ricardo Hoyos Duque