

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCION DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - Procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda**

En primer lugar conviene determinar la procedencia del recurso de apelación contra los autos que rechazan la demanda dentro de las acciones populares, puesto que la Ley 472 de 1998, en principio, previó dicho medio de impugnación contra las siguientes providencias: a) el auto que decreta medidas previas y b) la sentencia... esta Corporación, en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha considerado: ... 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.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 26 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 37 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 44

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema en cuestión, ver providencia de Sala Plena de esta Corporación, del 21 de enero de 2003, exp. 2188(AP). Asimismo, consultar: sentencias del 21 de octubre de 2009, de la Sección Tercera exp. 08001-23-31-000-2005-01917-01(AP) y del 8 de junio de 2012, de la Sección Primera, exp. 25000-23-24-000-2010-00372-01(AP).

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCION DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS - Improcedente para controvertir o cuestionar providencias judiciales**

La Sala confirmará el auto apelado, toda vez que el ejercicio de la acción popular para controvertir o cuestionar providencias judiciales resulta improcedente. Así ha discurrido la Jurisprudencia de la Sala al considerar que... a través de la acción popular se hace irrevisable la decisión judicial, aspecto que fue más adelante retomado por la Sección Tercera de la Corporación para ratificarlo con mayor profundidad, tal como se consignó en el siguiente sentido: Las decisiones proferidas en otras acciones - tutela - se mirarán con el propósito de establecer, si como lo concluyó el a quo, hubo sustracción de materia en cuanto al objetivo de esta acción, pero se insiste, el desacato a tales decisiones, de haber existido, no será objeto de análisis en esta providencia, no sólo porque escapa a la competencia que las partes determinaron desde el comienzo del proceso, sino además porque la acción popular no está constituida en el escenario para hacer cumplir órdenes de otras autoridades judiciales o sancionar su incumplimiento; cabe recordar que su finalidad está constituida por la protección de derechos e intereses colectivos, por cuenta de las actuaciones administrativas. Ya la Sala ha señalado que la acción popular no es el instrumento procesal idóneo para controvertir decisiones judiciales.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto consultar, sentencia de la Sección Tercera, del 31 de marzo de 2005, exp. 05001-23-31-000-2003-02753-01(AP).

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION TERCERA**  
**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

Bogotá, D.C., febrero doce (12) de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00221-01(AP)**

**Actor: CONTRALORIA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR**

**Demandado: RAMA JUDICIAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, el 8 de agosto de 2013, mediante la cual se rechazó la demanda formulada en ejercicio de la acción popular, por considerar que el asunto no era susceptible de control judicial.

**I. ANTECEDENTES**

1.- En escrito presentado el 23 de julio de 2013, la señora Mercedes Elena Vásquez Ramírez, actuando en nombre de la Contraloría Municipal de Valledupar, formuló acción popular contra la Nación – Rama Judicial, por considerar que se le han *“vulnerado los derechos colectivos del patrimonio público y la moral administrativa”*.

Como **fundamentos de hecho de la demanda** se expusieron básicamente los que a continuación se transcriben:

*“1.- La ciudadana Dalgis Enith Cohen Vargas, interpuso a través de apoderado demanda de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio contra la Terminal de Transporte de Valledupar S.A. (...).*

*Como declaraciones o pretensiones pidió que se declarara haber adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio el inmueble relacionado y la construcción en él levantada y que como consecuencia de la anterior declaración se ordenara inscribir la sentencia en el libro correspondiente de la oficina de registro público de Valledupar.*

*II.- La empresa Terminal de Transporte de Valledupar S.A., entidad pública descentralizada del orden Municipal, y cuyo patrimonio está constituido por bienes entre otros de carácter fiscal, destinados a cumplir funciones y servicios públicos, tal como lo contempla su objeto, contestó la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, poniendo de presente que en ningún momento había aceptado actos de posesión o tenencia que le disputaran el dominio que tenía sobre el inmueble, siendo manifiestamente relevante el aporte de las pruebas tributarias en donde se da cuenta del pago del impuesto predial, así como los servicios domiciliarios.*

*(...).*

*A folio 174 y 175 del proceso enunciado aparece la escritura pública No. 003 de enero 5 de 1996 y en ella se puede leer dentro de las generales de ley, que el señor Geovanny Celedon Martínez, actuaba en calidad de gerente de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., lo cual adiciona un elemento material probatorio sobre la calidad de Empresa Prestadora de Servicios Públicos, de quien aparecía como adquirente del objeto del Lote, objeto del negocio jurídico.*

*III.- Con fecha de 28 de noviembre de 2011 el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Adjunto de Valledupar Cesar, en un fallo contenido en siete folios resuelve los extremos de la litis declarando que la señora Dalgi Enith Cohen Vargas ha adquirido por prescripción extraordinaria de dominio el inmueble de propiedad de la Empresa Terminal de Transportes de Valledupar S.A., lo cual desde luego, y quizás en forma deliberada se abstuvo de mencionar en la parte resolutive del mencionado fallo (...)” (Fls 29 a 35 C. 1).*

## **2.- El proveído impugnado.**

El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante providencia de 8 de agosto de 2013, decidió lo siguiente:

*“(...).*

*Si bien, la providencia judicial que busca el demandante en su pretensión podría afectar el erario público del Estado, la acción impetrada no es la idónea, por la naturaleza de las acciones populares, toda vez que el juez popular no debe entrar a analizar decisiones judiciales, como se manifestó. En consecuencia, cualquier situación que haga referencia a decisiones judiciales, escapan de la órbita de la acción popular.*

*(...).*

*El numeral 3 del artículo 169 del C.P.A.C.A., el cual estatuye el rechazo de la demanda, estableció que se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en el siguiente caso: “cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.*

(...)

#### RESUELVE

*PRIMERO: Rechazar la acción popular promovida por la doctora Mercedes Elena Vásquez Ramírez, quien obra en calidad de Contralora Municipal de Valledupar, en contra de la Rama Judicial, por las razones expuestas.*

*SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvanse los anexos de la demanda a quien los presento, sin necesidad de desglose y archívese el expediente". (fls 41 a 45 c ppal).*

### 3.- La impugnación.

Mediante escrito presentado oportunamente el 15 de agosto de 2013, la parte actora presentó recurso de apelación; como fundamento de su inconformidad para con el proveído impugnado señaló:

*"Las apreciaciones esbozadas por el respetable organismo de lo Contencioso Administrativo en el Cesar, aparentemente se adecúan al organismo jurídico colombiano, sin embargo, axiológica y teológicamente no es así, por cuanto la acción popular ha sido consagrada constitucionalmente para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados, entre otros, contra el patrimonio [público] y la moral administrativa. La misma norma contenida en el artículo 88 Superior, deposita la competencia para su regulación en la Ley, que lo es la 472 de 1998, y en ella encontramos señalada la procedencia de las acciones populares, en su artículo noveno que expresamente señala: "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". Por manera que se encuentra legitimado el proceder de la actora, cuando interpone acción popular contra una decisión de una autoridad pública o juez de la República, quien con su actuar dentro de su entorno natural, como lo es en su papel de operador judicial, vulnera o pone en peligro los derechos colectivos de la comunidad representada jurídicamente por el Municipio de Valledupar, en una de sus manifestaciones descentralizadas, al manifestar un comportamiento que riñe con los principios de la moralidad en el manejo de lo público y de contera el menoscabo al patrimonio público.*

(...).

*Cuando demando ante el Juez Constitucional la protección de los derechos colectivos de la moralidad y el patrimonio público, no me refiero ni me atengo a la interpretación que el señor juez de turno pueda hacer en torno de una expresión del ejercicio judicial, sino de un comportamiento plasmado en una decisión de una autoridad pública, cuya forma o modalidad de expresar esa conducta se convierte en hecho referente o indicador, de la vulneración al derecho colectivo. Esto no puede traducirse en una apreciación subjetiva de creer que lo que se busca es la revisión de la providencia judicial, por cuanto esta, repito,*

*apenas constituye el hecho indicador en la estructuración del indicio de vulneración de los intereses de la comunidad, por parte de una autoridad pública, encarnada en el comportamiento de un órgano de la Rama Judicial.*

*El derecho positivo objetivo en su expresión sistemática, no excluye a las autoridades públicas judiciales del ejercicio en contra de ellas a las acciones populares, esto se encuentra establecido normativamente en el artículo 9° de la Ley 472 de 1998 y en materia de procedencia y jurisdicción, así como de competencia, la interpretación es restrictiva y excluyente de extensiones o juicios analógicos, como los que pretende hacer e intuir el ponderado Tribunal Administrativo.*

*(...).*

*Debo reiterar, que la interpretación simple y no omnicomprendensiva de la naturaleza de la acción popular, que de alguna manera expone liminarmente (sic) el Tribunal Administrativo, encierra una apreciación distante del propósito de la acción impetrada, porque no puede reducirse al supuesto abreviado que la sola emisión de la sentencia efectuada por el Juez Cuarto Civil del Circuito adjunto de Valledupar, es per se constitutiva de la vulneración del derecho colectivo porque ya quedó en claro que ese acto puede constituir, y es lo que trata de demostrarse un instrumento de vulneración a los derechos e intereses colectivos aludidos; y esto, señores Magistrados, es precisamente lo que a través de la acción popular se trata de develar” (Fls. 46 a 49 C. Ppal).*

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- Procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.**

En primer lugar conviene determinar la procedencia del recurso de apelación contra los autos que rechazan la demanda dentro de las acciones populares, puesto que la Ley 472 de 1998, en principio, previó dicho medio de impugnación contra las siguientes providencias: **a)** el auto que decreta medidas previas y **b)** la sentencia.

*“Artículo 26 – Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y apelación (...).*

*Artículo 37 - Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los 20 días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del tribunal competente”*

Sin embargo, esta Corporación, en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha considerado:

*“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. Recuértese 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”**<sup>1</sup> (Se destaca).*

El anterior pronunciamiento ha sido reiterado en providencias proferidas por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado, en virtud de las cuales se ha sostenido que la apelación del auto que rechaza la demanda del medio de control judicial de protección de derechos e intereses colectivos sí resulta procedente<sup>2</sup>.

## **2.- El caso concreto.**

En el caso *sub examine*, la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto de 8 de agosto de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de enero de 2003, Exp. AP-2188.

<sup>2</sup> Providencia de 21 de octubre de 2009. Sala de Sección Tercera del Consejo de Estado. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-01917-01(AP). Providencia de 8 de junio de 2012. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00372-01(AP). Sección Primera Consejo de Estado.

mediante el cual se rechazó de plano la demanda del medio de control judicial de protección de derechos e intereses colectivos, por considerar que el asunto no es susceptible de control judicial.

La Sala confirmará el auto apelado, toda vez que el ejercicio de la acción popular para controvertir o cuestionar providencias judiciales resulta improcedente.

Así ha discurrido la Jurisprudencia de la Sala al considerar que “... **a través de la acción popular se hace irrevisable la decisión judicial**”<sup>3</sup>, aspecto que fue más adelante retomado por la Sección Tercera de la Corporación para ratificarlo con mayor profundidad, tal como se consignó en el siguiente sentido:

*“Las decisiones proferidas en otras acciones - tutela - se mirarán con el propósito de establecer, si como lo concluyó el a quo, hubo sustracción de materia en cuanto al objetivo de esta acción, pero se insiste, el desacato a tales decisiones, de haber existido, no será objeto de análisis en esta providencia, no sólo porque escapa a la competencia que las partes determinaron desde el comienzo del proceso, **sino además porque la acción popular no está constituida en el escenario para hacer cumplir órdenes de otras autoridades judiciales o sancionar su incumplimiento**; cabe recordar que su finalidad está constituida por la protección de derechos e intereses colectivos, por cuenta de las actuaciones administrativas.*

**Ya la Sala ha señalado que la acción popular no es el instrumento procesal idóneo para controvertir decisiones judiciales:**

*“En este caso particular se agotaron las instancias judiciales y so pretexto del ejercicio de la acción popular, no podría revisarse nuevamente la legalidad del contenido obligatorio del contrato, proceder a revisarlo por la vía constitucional implicaría desconocer otros derechos fundamentales y principios constitucionales, como si dichos derechos fundamentales fueran de un rango diferente y como si los derechos colectivos fueran per se de mayor jerarquía. Proceder de esta manera y abordar el fondo del asunto, implicaría desconocer el principio de la cosa juzgada y atentaría peligrosamente contra el principio de la seguridad jurídica y la estabilidad en las relaciones jurídicas”<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 31 de marzo de 2005, exp. 05001-23-31-000-2003-02753-01(AP); M.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia 31 de marzo del 2005, Expediente 02753, Actor: Municipio de Rionegro, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia de 27 de julio de 2005, Radicación Número: 07001233100020030000203, Actor: Iván Danilo León Lizcano, Demandado: Juez Único Laboral del Circuito de Arauca y Otros, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

**Estas mismas consideraciones impiden que el juez popular se convierta, como se pretende con lo alegado en este proceso, en una instancia nueva de verificación y cumplimiento de lo decidido por otras autoridades judiciales, so pretexto que el incumplimiento de lo ordenado por otros jueces entrañaría vulneración o amenaza de derechos colectivos ( vgr. moralidad administrativa). Admitir semejante postura jurídica implicaría encumbrar al juez popular en una suerte de posición superior respecto del resto de los jueces de la República como árbitro supremo de sus determinaciones, con grave dislocamiento de la estructura de la rama judicial, vulnerando la autonomía e independencia en el ejercicio de su función de administrar justicia (art. 230 Superior y art. 5 LEADJ) sin asidero constitucional o legal alguno.**

Además no se olvide que toda decisión judicial goza de fuerza vinculante<sup>5</sup> y su inobservancia acarrea sanciones en el campo penal<sup>6</sup> y disciplinario y por ello todo el sistema jurídico se edifica sobre la premisa conforme a la cual la sentencia ejecutoriada en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada (art. 332 C. de P. C.)<sup>7</sup>. (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).

De conformidad con la referida y reiterada jurisprudencia de la Sala, la cual se reafirma en esta oportunidad, se impone confirmar el auto impugnado, habida cuenta de la improcedencia de la acción popular para cuestionar decisiones judiciales, en este caso la providencia que dictó el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, el día 28 de noviembre de 2011, amén de que, bueno es señalarlo, los procedimientos judiciales, generalmente regulados de manera exhaustiva por la ley, contemplan y determinan la procedencia de diversos recursos, ordinarios y extraordinarios, para cuestionar e impugnar las decisiones judiciales, razón por la cual ese propósito debe perseguirse mediante la observancia de esos cauces procesales y no mediante el ejercicio de acciones o medios de control independientes que tienen finalidades y objetivos muy precisos y bien diferentes a los que son propios de los aludidos recursos.

Ahora bien, la Sala no puede pasar inadvertido que la causal de rechazo de la demanda que aplicó el Tribunal Administrativo *a quo* fue la prevista en el numeral 3 del artículo 168 del CPACA, en cuya virtud se rechazará la demanda “[c]uando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

---

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos es deber de los Estados parte garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. En el mismo sentido artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>6</sup> Fraude a resolución judicial y prevaricato por omisión.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, exp. 13001-23-31-000-2003-00239-01(AP); M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.



Al respecto conviene señalar que si bien es cierto que la Ley 472 de 1998 no prevé en forma expresa causales de rechazo, *in limine*, de la demanda, puesto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de dicha normativa, el juez inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en la ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días y si no lo hiciera, deberá rechazarla<sup>8</sup>, es decir que, en principio, sólo procedería el rechazo simple de la demanda de acción popular, no es menos cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la aludida Ley 472 de 1998, “[e]n 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 ...”, por manera que la causal de rechazo de la demanda prevista en el nuevo estatuto de lo Contencioso Administrativo bien resulta aplicable al presente caso.

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

#### **RESUELVE:**

**Primero: CONFIRMAR** el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar el día 8 de agosto de 2013, por medio del cual se rechazó la demanda.

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

---

<sup>8</sup> Auto de veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009). Sala de Sección Tercera del Consejo de Estado. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 08001-23-31-000-2005-01917-01(AP); Providencia de 3 de mayo de 2007. Sala de Sección Primera, Consejo de Estado. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00568-01(AP).

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**