

**COMPETENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES - Aplicación del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 / COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN ACCION POPULAR - Aplicación del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ACCION POPULAR - Aplicación del artículo 164 de la Ley 446 de 1998**

La Sala Plena de esta Corporación abordó el tema de la competencia de las acciones populares al momento de entrar en funcionamiento los Juzgados Administrativos (1 de agosto de 2006), en los siguientes términos: «En la actualidad la norma de competencia que rige para las acciones populares es la prevista en el inciso 1° del citado artículo 16 de la Ley 472 de 1998, no la de su párrafo habida cuenta que éste fue un precepto de carácter temporal, que duró hasta la entrada en vigencia de los juzgados administrativos. Dicha norma definitiva actualmente vigente, en materia de competencia para conocer de las acciones populares, consagra: «ARTICULO 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. [...]» Se trata de un precepto de carácter especial, por lo tanto prevalece sobre las reglas generales de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo u ordinaria. Sin embargo dicha norma no indica qué ocurre con los procesos que se iniciaron antes de la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos y que continuaron su trámite luego de ocurrido tal hecho, razón por la cual es necesario acudir a las normas del C.C.A., por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 y en virtud del principio de interpretación sistemática. Al respecto los incisos 2° y 3° del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 establecen lo siguiente: «Los procesos de única instancia que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que conforme a las disposiciones de esta ley correspondan a los Tribunales en única instancia, serán enviados a éstos en el estado en que se encuentren, salvo que hayan entrado al despacho para sentencia. Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaren de doble instancia se deberán enviar en el estado en que se encuentren al competente, según esta ley, salvo que hayan entrado al despacho para sentencia...(...). Corolario de lo anterior es que el sólo hecho de entrar en vigencia los juzgados administrativos es razón suficiente para que los procesos de acción popular (incluidos los iniciados antes del 1° de agosto de 2006 que están en trámite y que no han entrado para fallo) sean conocidos por el juez señalado en el inciso primero del artículo 16 de la Ley 472/98, norma de competencia definitiva, salvo aquellos que hayan entrado al despacho para sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 incisos 2° y 3° de la Ley 446 de 1998....Por otra parte, el fin perseguido por la ley que se menciona fue descongestionar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual estuvo conformada sólo por los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, antes del 1° de agosto de 2006 y no resulta admisible, en virtud del principio de la unidad de la jurisdicción, que dos clases de jueces sean competentes en la misma instancia sobre un mismo tipo de procesos. Por lo tanto, es posible concluir que cuando el legislador crea nuevos organismos o autoridades jurisdiccionales que afectan la competencia de las ya existentes, se produce el desplazamiento inmediato de éstas, quienes pierden tal competencia....Por lo tanto, la Sala reitera que con la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos debe darse aplicación al artículo 164 de la Ley 446/98, por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia debe enviarse a dichos juzgados el proceso correspondiente, en el estado en que se encuentre, salvo que haya entrado al Despacho para fallo.»

**RECHAZO DE LA DEMANDA EN ACCION POPULAR - No es causal el no indicar el derecho colectivo: procede inadmisión y ante falta de corrección rechazo / DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL - No tiene naturaleza de derecho colectivo**

De lo anterior se deduce que la Ley 472 de 1998 que regula las acciones populares no contempla causales de rechazo distintas al incumplimiento de lo ordenado en el auto inadmisorio, siendo por tanto desacertada la decisión del Tribunal de rechazar in limine la demanda promovida por ASEPUPD. Tampoco procede el rechazo de la demanda ante la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa para la protección de los derechos alegados, toda vez que la acción popular es de naturaleza principal que no residual según la regulación contenida en la Ley 472 de 1998. Al analizar la demanda presentada se observa que adolece de un defecto formal consistente en la falta de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, porque aunque se cita el «derecho a la asociación sindical», que no tiene esta naturaleza y en la Constitución Política, las leyes y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia no ha sido definido como derecho e interés colectivo. En efecto, los derechos e intereses colectivos pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, por oposición a los derechos subjetivos, que como el derecho de asociación sindical, están reconocidos a cada persona individualmente considerada. El hecho de que un número plural de personas conformen una asociación sindical, no supone que el derecho a asociarse tenga el carácter de colectivo, como lo pretende la actora. Es preciso advertir que sólo pueden considerarse como derechos e intereses colectivos aquellos reconocidos por las normas, y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse a través de la acción popular y el derecho de asociación sindical está reconocido como derecho constitucional fundamental. En consecuencia, conforme al artículo 20 de la Ley 472 de 1998 la demanda debió inadmitirse por no cumplir con el requisito formal de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y conceder término para corregirlo, so pena de rechazarla. Lo anterior conduce a que se revoque el auto recurrido y en su lugar, se ordene al Tribunal que remita el expediente a los juzgados administrativos para que se provea sobre la admisión de la demanda conforme a las normas de competencia actualmente vigentes y dar el trámite correspondiente.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00722-01(AP)**

**Actor: ASOCIACION DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS SINDICALIZADOS DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS – ASEPUPD**

**Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTROS**

## **Referencia: APELACION AUTO. ACCION POPULAR**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la actora contra el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección A) de 30 de marzo de 2006, por el cual rechazó la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA SOLICITUD**

El 29 de marzo de 2006 el ciudadano JOSÉ CIPRIANO LEÓN CASTAÑEDA actuando como representante legal de la ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS SINDICALIZADOS DESPEDIDOS DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS (ASEPUPD) y de los ex trabajadores sindicalizados despedidos de la ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, promovió Acción Popular contra la Nación– Ministerios de Relaciones Exteriores y de la Protección Social y el Alcalde de Soacha, para «*la protección del derecho e interés colectivo a la libre asociación sindical*» vulnerado, a su juicio, con el despido masivo de los trabajadores sindicalizados.

#### **1.2. Hechos**

Por Decreto 190 de 2001 (5 de mayo) la Alcaldía del Municipio de Soacha suprimió algunos cargos, es decir, que se realizó el despido masivo del personal sindicalizado de esta empresa, atentando contra el derecho colectivo de asociación sindical y la estabilidad laboral sin concertar con la organización sindical sobre las condiciones de empleo antes de una reestructuración de conformidad con el artículo 4º del Convenio 98, ratificado por Ley 27 de 1976 para trabajadores oficiales y los artículos 7º y 8º del Convenio 151 de la OIT, para servidores públicos.

En el año 2002 se denunciaron estos despidos masivos ante la OIT, organización que en el año 2003, caso 2151 se pronunció a través del Consejo de

Administración de manera general, donde lamenta estos despidos pero nada dijo respecto de concertar con las organizaciones sindicales.

## **1.2. Pretensiones**

Pide que «se vuelva a su estado normal a los trabajadores asociados sindicalmente como a los afectados en la relación de adherentes miembros de la asociación sindical por la vulneración del citado derecho colectivo, lo que significa el reintegro de todos los trabajadores afectados o empleados despedidos del Municipio de Soacha.»

## **II. EL AUTO APELADO**

Sostuvo el Tribunal que el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política en procura de ofrecer un medio judicial de carácter preferente para la protección a los derechos e intereses colectivos reguló las acciones populares demarcadas por un fin eminentemente preventivo para que los ciudadanos pudiesen evitar un posible daño o remediar uno ya causado por la acción u omisión de las autoridades públicas o de las personas privadas. Esta norma fue desarrollada por la Ley 472 de 1998.

La naturaleza pública y colectiva de las acciones populares permite que puedan ejercerse por cualquier persona natural o jurídica, por los distintos organismos que representan los intereses de los diversos sectores de la comunidad, por los organismos que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control, por los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

Agrega que si bien en este caso se pretende el amparo de derecho e intereses colectivos no significa que pueda ejercerse para lograr la reparación individual o colectiva de los daños ocasionados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, porque el constituyente y el legislador previeron otra clase de acciones y, por tanto, la acción popular solo es procedente cuando se busca la protección a un derecho colectivo, ya que si lo pretendido es el amparo de un derecho fundamental la acción procedente es la tutela.

Como la actora pide la protección al derecho de asociación sindical a que se refiere el artículo 39 CP como derecho fundamental, la acción de tutela es la adecuada y no la acción popular.

### **III. LA APELACIÓN**

Alega el apelante que no asiste razón al *a quo* cuando afirma que el derecho de asociación sindical no es un derecho colectivo sino individual porque la Ley 472 de 1998 no lo contempla ya que en su artículo 2º dispone que las acciones populares son idóneas para hacer cesar la vulneración de los derechos o intereses colectivos.

La asociación sindical está compuesta por una colectividad que se une para defender sus intereses laborales y lograr un convenio o convención colectiva con el empleador sobre las condiciones de empleo, estabilidad laboral, salario, primas, vacaciones, pensiones y que beneficia a otros así no estén sindicalizados.

La vulneración del derecho colectivo de asociación sindical se produce con los despidos masivos y la supresión de cargos por el proceso de reestructuración.

Es errado sostener que el derecho de asociación sindical es individual porque no existe asociación con una sola persona sino que está compuesta por varias personas para defender sus derechos laborales en forma colectiva, lo que da origen a la convención colectiva, que como bien lo expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil, de ahí nace la esencia del derecho colectivo y cuando el Estado permite despidos colectivos está atentando contra el derecho colectivo de asociación sindical que no individual.

### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **4.1. De la competencia**

La Sala Plena de esta Corporación <sup>1</sup> abordó el tema de la competencia de las acciones populares al momento de entrar en funcionamiento los Juzgados Administrativos (1 de agosto de 2006), en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup>Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 4 de marzo de 2008, expediente AP 2006-00034-01, actor Carlos Arturo San Juan Sanclemente, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

«En la actualidad la norma de competencia que rige para las acciones populares es la prevista en el inciso 1° del citado artículo 16 de la Ley 472 de 1998, no la de su párrafo habida cuenta que éste fue un precepto de **carácter temporal**, que duró hasta la entrada en vigencia de los juzgados administrativos.

Dicha norma **definitiva** actualmente vigente, en materia de competencia para conocer de las acciones populares, consagra:

«ARTICULO 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.

[...]»

Se trata de un precepto de carácter especial, por lo tanto prevalece sobre las reglas generales de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo u ordinaria.

Sin embargo dicha norma no indica qué ocurre con los procesos que se iniciaron antes de la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos y que continuaron su trámite luego de ocurrido tal hecho, razón por la cual es necesario acudir a las normas del C.C.A., por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 y en virtud del principio de interpretación sistemática.

Al respecto los incisos 2° y 3° del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 establecen lo siguiente:

«Los procesos de única instancia que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que conforme a las disposiciones de esta ley correspondan a los Tribunales en única instancia, serán enviados a éstos en el estado en que se encuentren, **salvo que hayan entrado al despacho para sentencia.**

Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaren de doble instancia se deberán enviar en el estado en que se encuentren al competente, según esta ley, **salvo que hayan entrado al despacho para sentencia.**

Los procesos en curso que a la vigencia de esta ley eran de doble instancia y quedaren de única, no serán susceptibles de apelación, a menos que ya el recurso se hubiere interpuesto.

PARAGRAFO...» (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Dicha disposición establece como regla general, con vocación de universalidad, que los procesos allí indicados son del conocimiento de la autoridad judicial a quien se le haya asignado la competencia de los mismos, salvo los que se encuentren para fallo en el Despacho de quien antes detentaba tal competencia.

Ahora bien, existen acciones populares cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por lo tanto, la citada regla general del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, se extiende a éstas, máxime si se tiene en cuenta que la norma no se refiere a un tipo específico de procesos contencioso administrativos.

Es de resaltar que cuando se expidió la Ley 446 de 1998 no se había proferido la Ley 472 del mismo año, lo cual explica que en el artículo 164 ibídem no se haya hecho mención expresa de las acciones populares. Adicionalmente, no existe un principio interpretativo que impida armonizar una norma general con una especial, como las leyes mencionadas; contrario a ello, el ordenamiento jurídico permite expresamente la remisión para llenar vacíos legales, como lo evidencia el artículo 44 de la Ley 472/98.

En ese orden de ideas y dado que en materia de acciones populares no existen procesos de única instancia, el artículo 164 de la Ley 446 de 1998 debe aplicarse en aquello que no contradiga la naturaleza de las mismas, conforme lo ordena el citado artículo 44.

Corolario de lo anterior es que el sólo hecho de entrar en vigencia los juzgados administrativos es razón suficiente para que los procesos de acción popular (incluidos los iniciados antes del 1° de agosto de 2006 que están en trámite y que no han entrado para fallo) sean conocidos por el juez señalado en el inciso primero del artículo 16 de la Ley 472/98, norma de competencia definitiva, salvo aquellos que hayan entrado al despacho para sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 incisos 2° y 3° de la Ley 446 de 1998.

No puede ser otra la interpretación de dicha ley, pues lo contrario vulneraría el principio de improrrogabilidad de la competencia, según el cual ésta no puede exceder los límites materiales y temporales previstos en la ley.

En el asunto que se examina, se repite, el párrafo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, estableció claramente que la competencia allí regulada sólo se aplicaría hasta tanto entraran a operar los juzgados administrativos, los cuales desplazaron a los jueces anteriores a partir del 1° de agosto de 2006.

Por otra parte, el fin perseguido por la ley que se menciona fue descongestionar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual estuvo conformada sólo por los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, antes del **1° de agosto de 2006** y no resulta admisible, en virtud del principio de la unidad de la jurisdicción, que dos clases de jueces sean competentes en la misma instancia sobre un mismo tipo de procesos.

Por lo tanto, es posible concluir que cuando el legislador crea nuevos organismos o autoridades jurisdiccionales que afectan la competencia de las ya existentes, se produce el desplazamiento inmediato de éstas, quienes pierden tal competencia.

Interpretar de manera diferente las anteriores normas contraría la reforma de la estructura de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además no se compadece con el principio de celeridad propio de las actuaciones judiciales, menos aún si se trata, como en este caso, de acciones públicas de rango constitucional.

Por lo tanto, la Sala reitera que con la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos debe darse aplicación al artículo 164 de la Ley 446/98, por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia debe enviarse a dichos juzgados el proceso correspondiente, en el estado en que se encuentre, salvo que haya entrado al Despacho para fallo.»

## 4.2. El caso concreto

Pretende el actor que se revoque el auto de 30 de marzo de 2006 por el cual el Tribunal rechazó la demanda.

Previamente a cualquier consideración debe analizarse si esta Corporación es competente para conocer de este recurso. Dispone el parágrafo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998:

**«ARTÍCULO 16. Competencia. [...]**

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

La Sala Plena <sup>2</sup> al analizar el tránsito normativo entre las leyes 954 de 2005 y 446 de 1998, sostuvo que la norma aplicable es aquella que se encuentra vigente al momento de interponerse el recurso, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, reproducido por el inciso 1º del artículo 164 de la Ley 446 de 1998.

Como en este caso se observa que la demanda fue presentada el 29 de marzo de 2006, el auto apelado se dictó el 30 de marzo siguiente y fue impugnado el 7 de abril siguiente. Es decir, la actuación procesal se adelantó antes del 1º de agosto de 2006, fecha en que entraron en funcionamiento los juzgados administrativos, razón por la cual esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación conforme al parágrafo del artículo 16 de la Ley 472.

En consecuencia, se decide el recurso previas estas consideraciones:

El inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior en cuanto fuere posible; y el artículo 9º ibídem, prevé que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que violen o amenacen violar derechos e intereses colectivos.

---

<sup>2</sup> Auto de 28 de marzo de 2006, expediente 2002-0892-01, actor José Augusto Calvache Guerrero, M.P. Jaime Moreno García.

Según el artículo 18 de esta ley la demanda de acción popular debe reunir los requisitos allí señalados, entre los que se encuentra «a) *La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado*» y el artículo 20 ibídem prevé que el juez inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos legales, indicando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días y si no lo hiciera, la rechazará.

De lo anterior se deduce que la Ley 472 de 1998 que regula las acciones populares no contempla causales de rechazo distintas al incumplimiento de lo ordenado en el auto inadmisorio, siendo por tanto desacertada la decisión del Tribunal de rechazar *in limine* la demanda promovida por ASEPUPD.

Tampoco procede el rechazo de la demanda ante la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa para la protección de los derechos alegados, toda vez que la acción popular es de naturaleza principal que no residual según la regulación contenida en la Ley 472 de 1998.

Al analizar la demanda presentada se observa que adolece de un defecto formal consistente en la falta de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, porque aunque se cita el «*derecho a la asociación sindical*»<sup>3</sup>, que no tiene esta naturaleza y en la Constitución Política, las leyes y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia<sup>4</sup> no ha sido definido como derecho e interés colectivo.

En efecto, los derechos e intereses colectivos pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, por oposición a los derechos subjetivos, que como el derecho de asociación sindical, están reconocidos a cada persona individualmente considerada. El hecho de que un número plural de personas conformen una asociación sindical, no supone que el derecho a asociarse tenga el carácter de colectivo, como lo pretende la actora.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Este derecho se encuentra dentro del Título II, Capítulo I de la Carta Política (arts. 38 y 39) como derecho constitucional fundamental.

<sup>4</sup> En el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, a título enunciativo, se señala un catálogo de derecho e intereses colectivos, pero se precisa que «*igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*»

<sup>5</sup> La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que son derechos colectivos los que recaen sobre una comunidad, y que su existencia no puede deducirse por el solo hecho de que varias personas estén en una misma situación. Ver providencia de 20 de septiembre de 2001, expediente 25000 2327 000 2001 0140 01, Sección Tercera del Consejo de Estado.

Es preciso advertir que sólo pueden considerarse como derechos e intereses colectivos aquellos reconocidos por las normas, y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse a través de la acción popular y el derecho de asociación sindical está reconocido como derecho constitucional fundamental.

En consecuencia, conforme al artículo 20 de la Ley 472 de 1998 la demanda debió inadmitirse por no cumplir con el requisito formal de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y conceder término para corregirlo, so pena de rechazarla.

Lo anterior conduce a que se revoque el auto recurrido y en su lugar, se ordene al Tribunal que remita el expediente a los juzgados administrativos para que se provea sobre la admisión de la demanda conforme a las normas de competencia actualmente vigentes y dar el trámite correspondiente.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

#### **RESUELVE:**

**REVÓCASE** el auto apelado. En su lugar, se dispone:

**DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal para que, previas las anotaciones de rigor, lo remita a la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos para que el juez asignado, previo estudio de los demás presupuestos de la demanda, provea sobre su admisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

El auto anterior fue discutido y aprobado por la Sala en reunión celebrada el 17 de abril de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Ausente con excusa