

ACCIÓN POPULAR – Recursos / DECISIONES APELABLES EN ACCIONES POPULARES – Únicamente son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia

[L]as decisiones proferidas en el curso de una acción popular son susceptibles únicamente del recurso de reposición, salvo la que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, decisiones contra las cuales procede el de apelación. (...) [E]n atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional. Entonces es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 26 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 36 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 37

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia del recurso de apelación en las acciones populares, ver: Corte Constitucional, Sentencia C-377 de 2002

DECISIÓN QUE NIEGA LA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DE UN TERCERO EN UNA ACCIÓN POPULAR – Solo es susceptible del recurso de reposición / ADECUACIÓN DEL RECURSO DE SÚPLICA AL DE REPOSICIÓN

[E]s claro que la decisión a través de la cual se niega la solicitud de intervención de un tercero en el trámite de una acción popular es pasible del recurso de reposición, pero no de apelación y por ende, tampoco de súplica –que procede contra los autos que por su naturaleza son apelables dictados en única o segunda instancia- razón por la cual, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, corresponde adecuar el recurso de súplica interpuesto (...) al de reposición y por tanto, devolver el expediente al Despacho del ponente para lo pertinente.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 26 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 36 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 37

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP)B

Actor: FELIPE ZULETA LLERAS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS

Referencia: IMPORTANCIA JURÍDICA – ACCIÓN POPULAR

AUTO

Procede la Sala a proveer sobre el recurso de súplica presentado por el apoderado de los señores Tomás Uribe Moreno y Jerónimo Uribe Moreno contra el auto del 2 de mayo de 2019, a través del cual se rechazó su solicitud de intervención en el presente asunto como coadyuvantes de la parte demandada.

Lo anterior con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y la solicitud de coadyuvancia

El señor Felipe Lleras Zuleta, en ejercicio de la acción popular, demandó a la Nación, Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Comercio, Industria y Turismo; a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para obtener la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el cual consideró vulnerado con ocasión de la autorización, conformación y operación de la Zona Franca de Occidente.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante sentencia del 26 de julio de 2011, denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada por la parte actora.

En el trámite de la segunda instancia, a través de memorial radicado el 11 de febrero de 2019 en la Secretaría General de esta Corporación¹, los ciudadanos Tomás Uribe Moreno y Jerónimo Uribe Moreno, por conducto de apoderado, solicitaron ser reconocidos como terceros interesados en las resultas del proceso.

Como fundamento de su petición, afirmaron que la decisión que se profiera puede tener efectos sobre las actuaciones administrativas surtidas respecto de los lotes que fueron de su propiedad, por lo que les asiste interés en que se declare que las mismas se llevaron a cabo de acuerdo con los principios de transparencia y honestidad.

Resaltaron que aunque fueron mencionados en la demanda por haber sido propietarios de los lotes El Paraíso y San Laureano, ubicados en el casco urbano del municipio de Mosquera, Cundinamarca, y que pese a que han sido el objeto de

¹ Folios 2176 a 2183 del expediente.

la controversia dentro de la acción popular de la referencia, nunca fueron vinculados al proceso.

Aseguraron que resulta procedente la admisión de su reconocimiento para actuar como terceros en favor de la parte demandada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, el cual ha sido interpretado por la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de permitir la coadyuvancia tanto del extremo activo como del pasivo.

2. La decisión suplicada

El doctor Alberto Montaña Plata, en su calidad de magistrado ponente dentro del expediente de la referencia, a través de proveído del 2 de mayo de 2019, denegó la referida solicitud de intervención.

Como fundamento de dicha decisión, expresó que una interpretación armónica de la Ley 472 de 1998, contenida en una línea jurisprudencial consolidada, efectivamente permite la coadyuvancia de la parte demandada en las acciones populares.

Con todo, consideró que la norma especial de la precitada ley establece un particular requisito de oportunidad, esto es, un límite temporal para coadyuvar la acción hasta antes de que se profiera el fallo de primera instancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que a pesar de que la coadyuvancia en lo pasivo sea procedente, la misma debe ser oportuna, condición que no se cumple en el caso bajo estudio, por cuanto la sentencia que denegó las pretensiones de la acción popular fue dictada el 26 de julio de 2011, fecha en la cual precluyó la posibilidad para intervenir en este proceso.²

3. El recurso de súplica

Inconformes con dicha decisión, los ciudadanos Tomás Uribe Moreno y Jerónimo Uribe Moreno interpusieron el respectivo recurso de súplica, bajo los siguientes argumentos:

Mencionaron que aunque el magistrado ponente estableció que el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 establece un límite temporal para constituirse como tercero interviniente en las acciones populares, tal razonamiento resulta errado.

Indicaron que en este caso existen dos normas que regulan la misma materia, que son los artículos 24 de la Ley 472 de 1998 y 52 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en razón del tiempo en que fue presentada la acción popular.

Agregaron que la primera de ellas regula de forma especial las acciones populares y la otra, se aplica en general para todos los procesos judiciales.

² Folio 2363 del expediente.

Señalaron que son sujetos de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, que les permiten participar en el presente asunto, como quiera que se les refiere como posibles vulneradores de los derechos colectivos a través de sus actos de comercio con los lotes antes mencionados, razón por la cual debieron ser vinculados desde el inicio del proceso.

Resaltaron que el fallo impugnado no los afectó, pero en esta instancia se encuentran en riesgo de sufrir los efectos derivados de la sentencia que va a proferirse, por lo que han optado por intervenir en calidad de terceros con el objeto de apoyar la parte probatoria de los demandados y, en especial, demostrar que tuvo ocurrencia el agotamiento de jurisdicción, circunstancia que haría decaer este proceso en relación con los hechos que ya fueron objeto de pronunciamiento.

Alegaron que la decisión suplicada les niega tal posibilidad sin tener en cuenta que se trata de una coadyuvancia pasiva que no está regulada en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, sino en la norma general del Código de Procedimiento Civil.

Expresaron que no podía utilizarse esa disposición bajo el supuesto de ser una norma especial, para descartar su derecho de defensa, cuando esta no es la que rige los casos de coadyuvancia pasiva.

Argumentaron que a pesar de que el Consejo de Estado acepta que dicha norma puede ser utilizada para permitir coadyuvar tanto los intereses del demandante como los del demandado en una acción popular, lo cierto es que tal extensión interpretativa no puede atentar contra los derechos de quien es objeto de los señalamientos como posible causante de la vulneración de los derechos colectivos.

Refirieron que las reglas de coadyuvancia admiten que puedan ser oídos hasta antes de proferirse sentencia de segunda instancia.

Advirtieron que no existe regulación especial para la coadyuvancia pasiva en materia de acción popular, por lo que debe acudir a la norma general.

Explicaron que el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 tiene como objeto permitir que todos los afectados con el derecho colectivo cuyo amparo se persigue, se integren antes de la sentencia de primera instancia, es decir, que la norma va dirigida a regular la participación de los coadyuvantes de la parte demandada.

Manifestaron que el Consejo de Estado así lo ha determinado, por lo que ha tenido que acudir a la regla de igualdad para hacer extensivo ese artículo a los demandados y sus coadyuvantes pasivos, cuando lo apropiado era aplicar la norma sobre coadyuvancia contenida en el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil.

Agregaron que el límite temporal para constituirse como tercero hasta antes de la sentencia de primera instancia, solamente va dirigida a quienes pretendan apoyar

a los demandantes exclusivamente, pero en ningún caso a los accionados o a sus coadyuvantes, pues de acogerse tal interpretación se desconocerían los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

Sostuvieron que, al no existir regulación sobre ese punto específico, en virtud de la remisión normativa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, debía aplicarse el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil, el cual dispone que tal vinculación es posible hasta antes de la sentencia de segunda instancia, posibilidad que se mantuvo en el artículo 71 del Código General del Proceso.

Precisaron que, incluso, podía afirmarse que en el proceso era obligatoria su vinculación como demandados y litis consortes necesarios, para que ejercieran su derecho de defensa desde el comienzo del proceso.

Señalaron que, no obstante lo anterior, por ahora no pretenden invalidar el proceso sino que se garantice su derecho de defensa y contradicción, en atención a que se les atribuye una serie de conductas que supuestamente fueron las causantes de la presunta violación de los derechos colectivos.

Aseveraron que esta Corporación ha determinado que un régimen general se sobrepone al especial, cuando el primero es más favorable o involucra mejor garantía de los derechos fundamentales, en la medida que el mandato constitucional de protección de estos últimos se impone sobre lo que establezca la ley.

Por último, solicitaron que se tenga en cuenta que se trata de una acción pública y, en tal virtud, debía hacerse una interpretación con la amplitud necesaria para garantizar los derechos fundamentales tanto de los accionantes como de los presuntos demandados.

Con base en lo anterior, pidieron que se revoque el auto impugnado y, en su lugar, sean tenidos como terceros interesados en las resultas del proceso.³

3. Traslado a la contraparte

Surtido el traslado de los argumentos de los recurrentes, la apoderada del Departamento Nacional de Planeación se pronunció en los siguientes términos:

Afirmó que comparte los argumentos del auto suplicado, toda vez que ya venció la oportunidad pertinente para realizar la solicitud de coadyuvancia, tanto para la parte demandante como para los demandados.

Recalcó que el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 es claro en establecer que tal petición solo puede hacerse hasta antes de que se profiera el fallo de primera instancia, etapa procesal que ya se superó en este asunto.

³ Folios 2364 a 2367 del expediente.

Sostuvo que lo pretendido por los recurrentes es que no se tenga en cuenta una norma especial que regula la coadyuvancia en acciones populares, sino una norma general que es aplicable a todos los procesos.

Recordó que el numeral primero del artículo 5 de la Ley 57 de 1887 establece que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general, criterio igualmente reconocido a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Argumentó que, con base en lo anterior, no es de recibo la petición realizada por el apoderado de los señores Tomás Uribe Moreno y Jerónimo Uribe Moreno, ya que el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil no es aplicable por tratarse de una norma de carácter general.

Destacó que las acciones populares se rigen por una norma especial, así que en este caso debe darse aplicación al artículo 24 de la Ley 472 de 1998, precepto en virtud del cual la solicitud de coadyuvancia presentada por los recurrentes es a todas luces extemporánea.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó confirmar el auto del 2 de mayo de 2019 y continuar con el trámite del proceso.⁴

Luego del análisis de los fundamentos expuestos por el magistrado ponente dentro de este asunto como fundamento de su decisión y de los expresados por los recurrentes sobre la posibilidad de ser tenidos como coadyuvantes de la parte demandada, corresponde a la Sala a resolver el recurso de súplica formulado, previa verificación de su procedencia y oportunidad como pasa a exponerse.

II. CONSIDERACIONES

El trámite de las acciones populares se encuentra regulado en la Ley 472 de 1998 que frente al tema de los recursos establece:

“ARTICULO 36. 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.*

ARTICULO 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 veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.*

La práctica de pruebas durante la segunda instancia se sujetará, también, a la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil; en el auto que

⁴ Folios 2369 a 2370 vuelto del expediente.

admite el recurso se fijará un plazo para la práctica de las pruebas que, en ningún caso, excederá de diez (10) días contados a partir de la notificación de dicho auto; el plazo para resolver el recurso se entenderá ampliado en el término señalado para la práctica de pruebas.”

Adicionalmente el artículo 26 de la norma en cita, consagra una disposición específica frente a los recursos procedentes contra la decisión que decreta medidas cautelares en los siguientes términos:

“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 de apelación**; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;*
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;*
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.” (Se resalta).

Conforme con las normas en cita, las decisiones proferidas en el curso de una acción popular son susceptibles únicamente del recurso de reposición, salvo la que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, decisiones contra las cuales procede el de apelación.

No obstante, jurisprudencialmente se ha ampliado la procedencia del recurso de apelación a los autos a través de los cuales se rechaza la demanda, los que admiten o niegan el llamamiento en garantía e incluso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 contra las decisiones enlistadas en el artículo 243 de dicha norma⁵.

⁵ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente 05001233100020039439901. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Providencia del 26 de abril de 2007.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente AP027. M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayala. Providencia del 1 de junio de 2001.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente 66001-23-33-000-2016-00519-01. M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 22 de marzo de 2018.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente 08001-23-31-000-2002-01193-03 M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Providencia del 23 de junio de 2016.

De antaño, esta Corporación y en vigencia del Código Contencioso Administrativo –normativa aplicable al presente asunto, teniendo en cuenta la fecha en que se presentó la demanda de acción popular (8 de julio de 2009 según consta a folio 18 vuelto del cuaderno 1 del expediente), frente al tema de la procedencia de los recursos en acciones populares ha dicho:

“Efectuado el anterior análisis, la Sala extrae las siguientes conclusiones en relación con la procedencia y oportunidad de los recursos en contra de las providencias proferidas a lo largo del trámite de acción popular:

a) Contra los autos que se profieran durante el trámite de la acción popular – lo anterior supone que ya se encuentre trabada la litis, es decir notificada la demanda a los demandados-, bien en primera o segunda instancia el medio de impugnación procedente es la reposición, la cual deberá interponerse, sin importar la jurisdicción ante la cual se adelanta la acción – bien ordinaria o contencioso administrativa, en los términos del Código de Procedimiento Civil, en lo que concierne a los elementos de oportunidad y trámite (artículo 36 ley 472 de 1998).

El anterior esquema procesal – en materia de impugnación de providencias-, no desconoce o quebranta disposiciones de rango constitucional – tales como el principio de la doble instancia (art. 31 C.P.) o el debido proceso (art. 29 C.P.), según lo establecido en el sentencia C-377 de 2002 proferida por la Corte Constitucional; providencia ésta mediante la cual se declaró exequible el artículo 36 analizado.

b) La sentencia de primera instancia – también la que aprueba el pacto de cumplimiento-, así como el auto que decreta medidas cautelares son providencias apelables por expresa disposición legal del estatuto especial normativo de estas acciones (artículos 36 y 26 ley 472 ibídem).

c) El auto que rechaza la demanda – bien sea por falta de corrección (inadmisión), o por agotamiento de jurisdicción – es apelable, en la medida que es un proveído que no se profiere al interior del trámite de la acción popular, en tanto que con éste se trunca la existencia de aquél, ya que enerva la posibilidad de trabar el litigio. Lo anterior como quiera que, tal y como se analizó anteriormente, para establecer si el mencionado auto es o no apelable se debe acudir a la remisión normativa del artículo 44 de la ley 472 de 1998 que, para el caso de los procesos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, se efectúa a los postulados del C.C.A.; estatuto normativo éste, en el cual el auto que rechaza la demanda en un proceso de dos instancias es objeto de recurso de apelación (art. 181 numeral 1 ibídem).

d) El auto que inadmite la demanda, en materia de impugnación se rige, al igual que el que la rechaza, por los postulados normativos del C.C.A., razón por la cual el recurso procedente para su controversia es el

ordinario de súplica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 ibídem⁶.”

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 en sentencia C-377 de 2002 avaló dicha norma y concluyó que las únicas providencias pasibles del recurso de apelación, tal y como lo determinó el legislador de 1998 son el que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia.

Frente al punto, el máximo Tribunal Constitucional dijo:

“El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, que se demanda, dispone que 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.

En criterio del demandante la norma impugnada infringe el Ordenamiento Fundamental, puesto que al impedir la interposición del recurso de apelación, especialmente respecto del auto que rechaza la demanda, desconoce el derecho de defensa, el principio de la doble instancia y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 29, 31 y 229) así como la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados con el ejercicio de las acciones populares.

Para resolver los cargos planteados por el actor y con el fin de establecer si la facultad de configuración legislativa en este caso se ejerció de acuerdo a las disposiciones constitucionales y sin violar los derechos y garantías fundamentales, considera la Corte pertinente referirse en primer término a los antecedentes legislativos de la norma acusada.

El iter legislativo pone de presente que la propuesta legislativa inicialmente se orientó hacia la consagración del recurso de reposición contra todos los autos que dicte el juez o magistrado, previendo la posibilidad de interponer el de apelación contra las providencias que señala el Código de Procedimiento Civil y además contra el auto que decreta medidas previas, el que niegue la práctica de alguna prueba y contra la sentencia de primera instancia.[10] En estos términos la iniciativa se conservó durante el primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.[11] En el Senado de la República se dio un giro fundamental, pues para agilizar el proceso se propuso que las providencias que se dicten en el trámite de la acción popular, con excepción de la sentencia, carecerían de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas contra el cual se establecía el recurso de reposición. El recurso de apelación se reservaba para la sentencia de primera instancia.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente 25000232400020050229501. M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate en el Senado se decidió acoger las recomendaciones "en orden a garantizar el derecho de defensa y permitir el recurso de reposición contra todos los autos de trámite que se dicten el proceso"[13] y así fue como finalmente el texto del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 estableció el recurso de reposición contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares.

Hecha esta precisión, para la Corte es claro que la medida contenida en la norma bajo revisión no se opone a la Carta Política pues consulta la naturaleza expedita de las acciones populares, en la medida en que al imprimirle celeridad a su trámite judicial propende por la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados por dichas acciones, que según se analizó se caracterizan por demandar del Estado una labor anticipada de protección.

Debe recordarse que en el contexto de la Ley 472 de 1998, la celeridad del procedimiento está dada fundamentalmente por el establecimiento de un término breve para proferir la decisión respectiva (art. 34), para lo cual el juez debe impulsar oficiosamente la actuación so pena de ser sancionado disciplinariamente, y sin que ello pueda comportar el desconocimiento de las reglas fundamentales del proceso pues en las acciones populares el juez tiene la obligación de velar "por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes" (art. 5°).

En criterio de esta Corporación la determinación que se analiza tampoco implica sacrificio alguno del derecho de defensa y del derecho de acceder a la administración de justicia (CP arts. 29 y 229), puesto que con la consagración del recurso de reposición el accionante puede ejercer libremente su derecho de controvertir las decisiones adoptadas por el juez durante el trámite de las acciones populares a fin de que éste funcionario revise la validez de su propia determinación revocándola o reformándola.

Igualmente, y como bien lo aprecia el Procurador General en su concepto, la norma demandada no desconoce los artículos 88 y 89 de la Carta, pues del mandato de estas disposiciones no se desprende que el Constituyente le haya impuesto al legislador la obligación de consagrar el recurso de apelación contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular. Por el contrario, la libertad de configuración en esta materia se desprende de estas normas superiores cuando en ellas se dispone expresamente que la ley regulará las acciones populares y establecerá los recursos y procedimientos necesarios para su efectividad.

En suma, entendida la norma en el sentido de que se aplica a todos los autos dictados durante el trámite de las acciones populares, no se desconoce la Carta Política pues el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede señalar en qué casos es o no es procedente el

recurso de apelación, decisión que, según se advirtió, no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia y además la igualdad, porque con tal determinación se persigue una finalidad constitucionalmente admisible como es la de obtener la pronta y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos amparados con la acciones populares, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.”

Conforme con lo expuesto, en atención a la celeridad que debe caracterizar las acciones populares es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.

Entonces es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición.

Ahora, aunque el presente asunto se rige por el Decreto 01 de 1984, lo cierto es que las anteriores conclusiones resultan plenamente aplicables al trámite actual de las acciones populares en general, toda vez que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 no se subrogó la regulación específica de la Ley 472 de 1998.

En tales condiciones, es claro que la decisión a través de la cual se niega la solicitud de intervención de un tercero en el trámite de una acción popular es pasible del recurso de reposición, pero no de apelación y por ende, tampoco de súplica –que procede contra los autos que por su naturaleza son apelables dictados en única o segunda instancia- razón por la cual, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, corresponde adecuar el recurso de súplica interpuesto por el apoderado de los señores Tomás y Jerónimo Uribe Moreno al de reposición y por tanto, devolver el expediente al Despacho del ponente para lo pertinente.

Frente al punto, resulta del caso aclarar que aunque en la providencia del 26 de febrero de 2019 (fols. 2294 a 2301) la mayoría de los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación⁷ avaló la adecuación efectuada por la ponente encargada

⁷ Sin la intervención del magistrado ponente.

mediante auto del 12 de octubre de 2018 (fols. 2166 y 2167) del recurso de reposición presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra el auto del 29 de agosto de 2018 -a través del cual se negó la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- al de súplica, bajo el argumento de que si bien el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 establece que el recurso procedente es el de reposición, resultaba más garantista tramitar dicho recurso como súplica; es esta la oportunidad para reconsiderar dicha postura, tal y como se planteó en varios de los salvamentos de voto presentados en esa ocasión.

Precisado lo anterior, se reitera, el recurso de apelación en materia de acciones populares sólo procede en los casos expresamente señalados en la Ley 472 de 1998, por lo que contra el resto de las decisiones proferidas en el marco de una acción popular sólo procede el de reposición y en consecuencia, los argumentos esgrimidos por los recurrentes contra la decisión del 2 de mayo de 2019 así deben estudiarse y resolverse por el ponente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE

PRIMERO: Adecuar el recurso presentado por los señores Tomás y Jerónimo Uribe Moreno contra la decisión del 2 de mayo de 2019 a través de la cual se negó su solicitud de intervención dentro de la presente acción popular al de reposición, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, regrese el expediente al Despacho del magistrado sustanciador para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

MARÍA ADRIANA MARÍN

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CARMELO PERDOMO CUÉTER

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

GUILLELMO SÁNCHEZ LUQUE

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLÁS YEPES CORRALES

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA