

**ACCIÓN POPULAR / RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE DECLARA LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA - Improcedencia / RECURSO DE REPOSICIÓN - Procedencia contra los autos dictados en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos / PREVALENCIA DE NORMA ESPECIAL - Aplicación**

[E]l legislador expresamente señaló que contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares (...) únicamente procede el recurso de reposición, norma de carácter especial que impediría acudir a la remisión que establece el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 en lo que respecta a los medios de impugnación ordinarios consagrados en el CPACA. (...) [E]l Despacho concluye que no le asiste la razón al a quo al indicar que, en tratándose de acciones populares, y en aplicación del Decreto 806 de 2020, la providencia que decide excepciones y da por terminado el proceso, resulta susceptible del recurso de alzada. Corolario de lo anterior, la providencia (...) no es susceptible del recurso de apelación, en tanto que, a través de ella la Sección “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, resolvió una excepción previa, declarándola probada y dando por terminado el proceso, y frente a la misma procede, única y exclusivamente, el recurso de reposición; por tanto, se rechazará por improcedente el recurso de apelación impetrado y se ordenará la devolución del expediente al Tribunal de origen, para que resuelva el recurso interpuesto por la apoderada judicial de los demandantes.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 44 / DECRETO 806 DE 2020

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación número: 08001-23-33-000-2019-00646-01(AP)**

**Actor: ALFONSO ATENCIO ESQUIAQUI Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - FONDO PRONE, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, FONDO DE GARANTÍAS NACIONAL - FOSYGA, FONDO NACIONAL DE REGALÍAS, FONDO DE ENERGÍA SOCIAL – FOES, TRANSELCA S.A. E.S.P., ELECTRICARIBE S.A.**

**Auto que decide sobre un recurso<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Expediente asignado por reparto el 7 de diciembre de 2020.

Procede este Despacho a emitir pronunciamiento en relación con el recurso de apelación, interpuesto por la apoderada judicial de la parte actora, en contra del auto de 5 de noviembre de 2020, por medio del cual la Sección “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, declaró probada la excepción de inepta demanda propuesta por los apoderados judiciales del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Minas y Energía<sup>2</sup>.

## I. ANTECEDENTES

1. Los señores **Alfonso Atencio Esquiaqui y otros**<sup>3</sup>, a través de apoderado judicial e invocando el ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentaron demanda con el propósito de obtener la salvaguarda de los derechos establecidos en los literales b), e), j), l) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998<sup>4</sup>, presuntamente vulnerados por la **Presidencia de la República**, por el **Ministerio de Minas y Energía**, por el **Departamento Nacional de Planeación - Fondo Prone**, por la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, por la **Alcaldía del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla**, por el **Fondo Nacional de Garantías – Fosyga**, por el **Fondo de Energía Social – Foes**, por el **Fondo Nacional de Regalías**, por la **Generadora de Energía de la Costa - Transcelca** y por la **Electrificadora del Caribe – Electricaribe S.A. E.S.P.**

3. El conocimiento del asunto le correspondió al doctor Jorge Eliécer Fandiño Gallo, Magistrado de la Sección “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, quien, mediante auto de 18 de noviembre de 2019<sup>5</sup>, admitió la demanda.

4. El apoderado judicial del Departamento Nacional de Planeación, en el escrito de contestación de la demanda propuso como excepción la que denominó «[...] **FALTA DE AGOTAMIENTO DE REQUISITO PARA ADMISIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** [...]»<sup>6</sup>, la cual fue sustentado con los siguientes argumentos:

«[...] si los actores populares consideraban que el extinto Fondo Nacional de Regalías era presuntamente responsable de la vulneración de derechos colectivos, era necesario que agotaran ante el liquidador de dicha Entidad (en la fase activa del FNR) o en su defecto ante el Departamento Nacional de Planeación el requisito previo para la admisión de la demanda contemplado en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 [...] Dado que no se evidencia el cumplimiento del requisito establecido en la precitada disposición, como tampoco se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable para que los accionantes prescindieran de éste, se configura una inepta demanda por falta de agotamiento de este requisito de procedibilidad [...]».

5. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado judicial, dentro del escrito de contestación de la demanda, propuso la excepción «[...] **IMPROCEDENCIA**

---

<sup>2</sup> Sala de decisión integrada por los Magistrados Jorge Eliécer Fandiño Gallo (ponente), Javier Eduardo Bornacelly Campbell (salva voto) Cesar Augusto Torres Ormanza.

<sup>3</sup> Demandantes: Alfonso Atencio Esquiaqui, Ramiro José Echavarría Martínez, Wilfrido Echavarría Romero, Orlando Rafael Villalba Palacios, Bladimir Echavarría Gutiérrez, Feliz Eladio Cogoyo Ramos, Milenis Esther García Fontalvo, Divina María Altamar Castro, Celenia Esther Flores Domínguez, Oscar Emilio Giraldo Arias, Luz Elena Villareal Acuña, Nayibe Villareal Acuña, Antonio Pantoja Pérez, Edilia Acuña Aguilera, Armando Pérez Maremon, Geninser Augusto Barranco García, Ana Mercedes Trespalcacios Tobón, Ana Zuleima Villareal Acuña.

<sup>4</sup> Artículo 4º.- *Derechos e Intereses Colectivos*. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

(...)

b) La moralidad administrativa;

(...)

e) La defensa del patrimonio público;

(...)

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

(...)

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

(...)

n) Los derechos de los consumidores y usuarios;

(...)

<sup>5</sup> Folios 165-166 cuaderno del Tribunal. Documento 13 expediente digital.

<sup>6</sup> Folios 243-250 cuaderno del Tribunal. Documento 12 Expediente digital.

*DE LA ACCIÓN POPULAR POR LA INOBSERVANCIA DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD -RENUENCIA- ESTABLECIDO EN EL ART. 144 DE LA LEY 1437 DE 2011 [...]».* Dicha excepción fue sustentada en los siguientes términos:

*«[...] como requisito de procedibilidad para la interposición de la acción popular, se requiere que se constituya la renuencia por parte del Ministerio de Minas y Energía, requisito que no se ha cumplido de conformidad a que no se prueba el mismo [...] los demandantes no prueban ni demuestran en el presente medio de control la existencia y/o peligro de un perjuicio irremediable, para que excepcionalmente se pueda prescindir del requisito, de tal manera que el demandante antes de presentar este medio de control debía haber constituido en renuencia al Ministerio de Minas y Energía, requisito legal que no cumplió en debida forma [...]».*

6. La Sección "C" del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante auto de 5 de noviembre de 2020, declaró probadas dichas excepciones, y dio por terminado el proceso, al considerar que *«[...] si bien se observa en el paginario comunicación de fecha 6 de abril de 2019, que cuenta con constancia de radicación ante algunas de las entidades demandadas, dicha misiva no cumple con los requisitos establecidos por el Consejo de Estado para el requerimiento previo en comento porque no fue promovida por alguno de los accionantes y las pretensiones allí consignadas no se plantearon con el propósito de proteger los derechos colectivos invocados a través del presente medio de control. [...]».* (negrilla y subraya original).

6. Dado lo anterior, la apoderada judicial de los accionantes, interpuso recurso de apelación, en contra del auto que resolvió las excepciones y dio por terminado el proceso y, para el efecto, indicó que: *«[...] si las entidades solidariamente responsables y de esta forma se llamaron en concurso a esta acción popular, manifiestan su inconformidad, porque no fueron llamadas, es potestad del señor juez, adecuar la demanda, excluir a las accionados los cuales no tengan pertinencia y/o frente a las cuales se coliga no se dio el requisito del llamado, que si se dio y cumplió con lo buscado dar oportunidad a las autoridades para que de manera concertada con la comunidad que los convocó se plantearan unas mesas de trabajo que tenían como finalidad el planteamiento de los problemas y sus posibles soluciones, pero no se logra la finalidad de manera concertada, por lo que se interpuso la presente demanda [...]».*

7. El magistrado sustanciador del proceso en primera instancia mediante auto de 26 de noviembre de 2020<sup>7</sup>, concedió el recurso de apelación impetrado por la parte actora, con sustento en los siguientes argumentos:

*«[...] El artículo 44 de Ley 472 de 1993 (sic), dispone que en los aspectos no regulados en los procesos por acciones populares que se sigan en esta jurisdicción se aplicarán las disposiciones del Código Contencioso Administrativo hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mientras no se opongan a su naturaleza y finalidad.*

*Ahora en lo que respecta con los procesos judiciales adelantados ante esta jurisdicción, el Decreto 806 en el artículo 12 adoptó unas medidas en punto a la resolución de excepciones, con lo cual se modifica el trámite previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al disponer el artículo 12 que contra esta decisión procederá el recurso de apelación.*

[...]

*En este orden, el recurso de apelación interpuesto es procedente, pues el auto que decide las excepciones previas es susceptible del mismo; además, está sustentado y fue presentado en tiempo ya que el auto impugnado fue notificado por estado 36 del*

---

<sup>7</sup> Documento 4 Expediente digital.

13 de noviembre de 2020, por lo que el actor tenía hasta el 19 de noviembre de la misma anualidad para presentar el recurso de apelación, y como quiera que fue interpuesto el día 18 de del mismo mes, encuentra el Despacho que está en tiempo [...]».

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

8. Mediante escrito radicado el 12 de noviembre de 2020 ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, la apoderada judicial de los accionantes presentó recurso de apelación, en contra del auto de 5 de los mismos mes y año, por medio del cual la Sección “C” de dicha Corporación declaró «[...] *probada la excepción de inepta demanda por falta del requisito formal establecido en los artículos 144 y 161 del CPACA, propuesto por los apoderados judiciales del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA* [...]».

9. El magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, en Sala Unitaria, a través de auto de 26 de noviembre de 2020, concedió el recurso de apelación y dispuso la remisión del expediente a esta Corporación.

10. Para efectos de resolver, es preciso resaltar que el artículo 36 de la Ley 472 de 1998<sup>8</sup>, dispone lo siguiente:

“[...] **Artículo 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 [...]”.

11. Como puede observarse, el legislador expresamente señaló que contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política y cuyo ejercicio hoy se identifica con el de medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, según la nomenclatura que contempla el Título III del CPACA -en armonía con el artículo 144 *ibidem*-, **únicamente procede el recurso de reposición**, norma de carácter especial que impediría acudir a la remisión que establece el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 en lo que respecta a los medios de impugnación ordinarios consagrados en el CPACA.

12. En sustento de la consideración expuesta, la Sala Plena del Consejo de Estado manifestó<sup>9</sup>:

“[...] **La procedencia de recursos en el trámite de las acciones populares está íntegramente regulada por la Ley 472 y no es de recibo aceptar** que, en virtud de la remisión que establece el art. 44 de la Ley 472 de 1998, **procedan todos los recursos consagrados en el Código Contencioso Administrativo. Esta regulación se explica por la especial celeridad que**, conforme a la Ley 472 de 1998, **deben tener este tipo de procesos. Aceptar la procedencia** de todos los recursos que regula el C.C.A. contra la totalidad de los autos que se dicten en el proceso originado en una acción popular, **implicaría hacer nugatorio y dejar sin efecto real el trámite rápido y sumario que quiso introducir el legislador**, lo que traería como consecuencia la desfiguración de la acción misma y la **conversión del proceso original en un proceso ordinario cualquiera** [...]”. (Negrillas fuera del texto).

13. También debe resaltarse que las anteriores consideraciones fueron ratificadas recientemente por la Sala Plena del Consejo de Estado, cuando en providencia de 26 de

<sup>8</sup> “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”.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de febrero de 2013, Rad.: 00082.

junio de 2019<sup>10</sup>, con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló lo siguiente:

[...] 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.**

[...]

**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.

[...]

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 [...].**  
[...]" (negritas del Despacho)

14. Con base en las anteriores premisas, el Despacho concluye que no le asiste la razón al *a quo* al indicar que, en tratándose de acciones populares, y en aplicación del Decreto 806 de 2020, la providencia que decide excepciones y da por terminado el proceso, resulta susceptible del recurso de alzada.

15. Corolario de lo anterior, la providencia de 5 de noviembre de 2020, no es susceptible del recurso de apelación, en tanto que, a través de ella la Sección "C" del Tribunal Administrativo del Atlántico, resolvió una excepción previa, declarándola probada y dando por terminado el proceso, y frente a la misma procede, única y exclusivamente, el recurso de reposición; por tanto, se rechazará por improcedente el recurso de apelación impetrado y se ordenará la devolución del expediente al Tribunal de origen, para que resuelva el recurso interpuesto por la apoderada judicial de los demandantes.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora, en contra del auto de 5 de noviembre de 2020, por medio del cual la Sección "C" del Tribunal Administrativo del Atlántico declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, 26 de junio de dos mil diecinueve 2019, Referencia: Importancia Jurídica – Acción Popular, Radicación:25000-23-27-000-2010-02540-01, Demandante: Felipe Zuleta Lleras, Demandados: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para que se resuelva el recurso interpuesto por la apoderada judicial de los demandantes, en contra del auto de 5 de noviembre de 2020.

**TERCERO:** En firme esta decisión, por Secretaría General, devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**Consejero de Estado**

P(10)