



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DE DUITAMA

Duitama, veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**MEDIO DE CONTROL** : PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**RADICACIÓN No.** : 15238-33-33-001-2019-00147-00  
**DEMANDANTE** : JHON ANDERSON BARRERA BERMUDEZ Y OTROS  
**DEMANDADA** : MUNICIPIO DE DUITAMA Y OTRO

Ingresa el asunto de la referencia con informe secretarial que antecede, indicando que encuentra para resolver sobre la admisión, inadmisión o rechazo del medio de control referenciado (fl.56).

Revisadas las diligencias se encuentra que los señores JHON ANDERSON BARRERA BERMÚDEZ, PEDRO PABLO MATAALLANA RODRÍGUEZ y ANTONIO LEÓN JOSÉ PITA, actuando en nombre propio, presentan demanda en ejercicio del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos (acción popular), en contra del MUNICIPIO DE DUITAMA y el CONSORCIO A.Q.A. SERAGUA (integrada por las sociedades A.Q.A. E.S.P. S.A., HEVI S.A. e INTERDEVCO S.A.), solicitando la protección de los derechos e intereses colectivos a “La moralidad administrativa” y “La defensa del patrimonio público”, los que consideran amenazados o vulnerados por la suscripción de la Escritura Pública No. 980 del 21 de abril de 1997, de la Notaría Primera del Círculo de Duitama, mediante la cual, el municipio y el consorcio accionados constituyeron y registraron en la Cámara de Comercio de Duitama, la Sociedad Anónima por Acciones “SERA Q.A. DUITAMA E.S.P. S.A.”, con el objeto de prestar los servicios de aseo, acueducto y alcantarillado en el municipio de Duitama.

Como consecuencia del amparo de los derechos colectivos invocados, los actores populares solicitan, entre otras disposiciones, se ordene la suspensión de los efectos o la inaplicación del contrato de sociedad suscrito mediante la escritura pública referida, junto con los acuerdos municipales números 051 del 29 de diciembre de 1995<sup>1</sup>, 001 del 12 de enero de 1996<sup>2</sup> y 042 de 1996<sup>3</sup>, expedidos por el Concejo Municipal de Duitama.

#### CONSIDERACIONES:

Examinada la demanda, el Despacho advierte que la presente acción popular ya había sido presentada hace alrededor de un mes, en esa ocasión radicada con el No. 2019 - 112, la que fue rechazada en razón a que los actores populares no subsanaron los defectos indicados en el auto inadmisorio, dentro de la oportunidad procesal.

En esta oportunidad, luego de una nueva revisión de las pretensiones y los hechos fundamento de las mismas, el Juzgado encuentra que sumado a que persisten las causales de inadmisión, el Despacho encuentra que el asunto traído a la jurisdicción no es susceptible

<sup>1</sup> A través del cual ordenó la disolución y liquidación de la Empresa de Servicios Públicos de Duitama -ESDU.

<sup>2</sup> Con el cual ordenó la disolución y liquidación de la Empresa de Obras Sanitarias de Duitama “EMPODUITAMA LTDA.” y dispuso el traslado de los servicios prestados por ésta a la nueva empresa de Servicios Públicos Domiciliarios que se cree para el efecto.

<sup>3</sup> “Por medio del cual se confieren facultades al alcalde de Duitama para conformar y constituir la nueva empresa de servicios públicos de Duitama, mediante el sistema de asociación...”.

de control judicial a través del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, razón por la cual, procede el rechazo de la demanda, en los términos del numeral 3 del artículo 169<sup>4</sup> del CPACA, tal como pasa a explicarse.

El artículo 144 del CPACA, prevé:

**“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.** *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos*<sup>5</sup>.

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.*

En los términos de la norma transcrita, si bien es cierto la acción popular se puede interponer aun cuando la conducta transgresora se derive de un acto administrativo o de un contrato, el juez tiene vedada la posibilidad de su anulación. En efecto, en el presente caso, los actores populares invocan los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, presuntamente amenazados o vulnerados por la suscripción de la Escritura Pública No. 980 del 21 de abril de 1997, de la Notaría Primera del Círculo de Duitama, mediante la cual, el municipio de Duitama y el consorcio accionados constituyeron y registraron en la Cámara de Comercio de Duitama, la Sociedad Anónima por Acciones “SERA Q.A. DUITAMA E.S.P. S.A.”, con el objeto de prestar los servicios de aseo, acueducto y alcantarillado en el municipio de Duitama.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la solución al problema que preocupa a los actores populares depende del juicio de legalidad de los actos administrativos y del contrato de sociedad referidos, tema que es ajeno al medio de control escogido por los demandantes, mucho menos cuando la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados se edifica únicamente en especulaciones suscitadas a raíz de la decisión del Consejo de Estado, que en providencia del 8 de mayo de 2019<sup>6</sup>, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 19 de febrero de 2009, que había declarado la nulidad absoluta del contrato de sociedad, dentro del trámite de la acción contractual promovida por el municipio de Duitama en contra de SERA Q.A. DUITAMA E.S.P. S.A.

<sup>4</sup> “Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

...  
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

<sup>5</sup> La expresión subrayada dentro del texto de la norma citada, fue declarada exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia C-644 de 2011 de la Corte Constitucional. Destáquese que en ese fallo, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política de 1991, el hecho consistente en que por intermedio de las acciones populares, no se pueda decidir sobre la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, pues a su juicio para tal evento el ordenamiento jurídico ha establecido otro tipo de procesos<sup>5</sup>; al tiempo que indicó que la disposición demandada en el fondo lo que hizo fue zanjar las posiciones diversas y contradictorias que las distintas Secciones del Consejo de Estado sobre dicho ítem habían expuesto.

<sup>6</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección B. Providencia del 8 de mayo de 2019; radicación No. 15001233100019980145101 (39218).

Nótese que el aserto precitado está en armonía con la respuesta del municipio accionado cuando uno de los actores populares (el Presidente del Concejo Municipal), con el propósito de agotar el requisito de procedibilidad, en la respectiva petición, indaga sobre las acciones administrativas o jurisdiccionales emprendidas por la administración para contrarrestar la decisión del Consejo de Estado, con el fin de proteger los intereses del municipio ante la eventualidad de que se materialice la ejecución del contrato de marras, a lo que el ente territorial, a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, le responde que están analizando las vías procedentes, entre las que cuentan la acción de revisión y la acción de tutela (fl.52).

En el contexto precitado, resulta claro que el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos no es procedente para la solución del problema jurídico propuesto por los actores populares, pues dicho sea de paso, el medio idóneo continúa siendo el de controversias contractuales en el caso que no haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad o el de simple nulidad, si es que los actos administrativos que autorizaron el contrato de sociedad y mismo contrato, están incursos en causal de nulidad absoluta como lo esgrimen los demandantes.

En lo que concierne a la posibilidad de rechazar la demanda en el trámite de las acciones populares, el Consejo de Estado en providencia del 12 de febrero de 2014<sup>7</sup>, sostuvo:

*"...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 (sic), en cuya virtud se rechazará la demanda "cuando el asunto no sea susceptible de control judicial".*

*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 al o 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 hiciere, deberá rechazarla, es decir que en principio, solo procedería el rechazo simple de la demanda de la acción popular, no es menos cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la aludida Ley 472 de 1998 "en 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".*

Finalmente, en el presente caso no procede dar aplicación al artículo 171 del CPACA que impone al juez adecuar el trámite de la demanda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, en consideración a que no se sabe a ciencia cierta lo que los demandantes pretenden puesto que en la pretensión segunda solicitan la suspensión de los efectos del contrato de sociedad, junto con los actos administrativos previos, mientras que en la tercera piden la inaplicación total, por estar viciado de causa ilícita; al tiempo que, si el medio de control es el contractual se requiere prueba del agotamiento del requisito de procedibilidad y actuar a través de profesional del derecho que acredite el derecho de postulación. Aunado a lo anterior, se desconoce si dentro de la acción contractual que finalizó con la decisión del Consejo de Estado arriba citada, se había decretado la suspensión del contrato de sociedad.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- RECHAZAR** la demanda en ejercicio del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos (acción popular), presentada por JHON ANDERSON

<sup>7</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A; radicación No. 20001233300020130022101 (AP)

BARRERA BERMÚDEZ, PEDRO PABLO MATALLANA RODRÍGUEZ y ANTONIO LEÓN JOSÉ PITA, en contra del MUNICIPIO DE DUITAMA y el CONSORCIO A.Q.A. SERAGUA.

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente, previa devolución de los anexos a los demandantes, sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

  
**VÍCTOR MANUEL MORENO MORALES**  
Juez

