

772

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Quince (15) de Diciembre del dos mil catorce (2014)

**Magistrado Ponente: CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

Ref. Medio de Control : Reparación Directa  
Radicado : 54-001-23-33-000-2013-00399-00  
Actor : Elvia Rosa Uribe Rincón y otros  
Demandado : Dirección Nacional de Estupefacientes en  
Liquidación- Sociedad de Activos Especiales SAE S.AS

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 770) y el memorial de recurso de reposición presentado por la parte demandante en contra del auto del 11 de noviembre de 2014 (fls. 744-747), por medio del cual este Despacho negó la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho como integrante de la parte demandada, sería del caso que se entrara a resolver el recurso presentado, si no se advirtiera que contra el auto del 11 de noviembre que negó la vinculación de un tercero para integrar la Litis pasiva del presente asunto, no cabe el recurso de reposición, lo cual se sustenta en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se tiene que las reglas que en materia de recursos vienen previstas en el CPACA indican lo siguiente:

Por un lado el artículo 242 del CPACA preceptúa que salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica, lo que indica que por regla general contra todas las decisiones expresadas mediante autos procederá el recurso de reposición siempre que el mismo no sea susceptible del recurso de apelación o súplica, o exista norma legal que diga lo contrario. Es decir, que contra determinada decisión no procede recurso alguno.

Por otro lado, el artículo 243 del CPACA trae una relación de los autos que siendo proferidos en primera instancia por los jueces administrativos, serán apelables y por lo tanto, no susceptibles del recurso de reposición:

1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Respecto de los autos enlistados anteriormente, establece el mismo artículo 243 que los señalados en los numerales 1, 2, 3 y 4, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia, lo que indicaría de manera general que los únicos autos apelables cuándo son proferidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia serían los siguientes:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

De esta manera, se observa que en principio el auto que niega la intervención de terceros no sería apelable cuando es proferido por parte del Tribunal Administrativo, pues el mismo viene enlistado en el numeral 7 como apelable sólo cuando el que niega la intervención es el Juez Administrativo, lo que haría que dicho auto cuando es proferido en el Tribunal Administrativo, siga la regla general prevista en el artículo 242 CPACA que indica que sería susceptible de recurso de reposición.

Así, se puede observar que **en principio** la decisión tomada en un auto proferido en primera instancia en el Tribunal Administrativo, donde se niegue la intervención de un tercero no es susceptible del recurso de apelación, por lo que procedería el recurso de reposición. Sin embargo, tal apreciación obedece a una regla general

7-23

que tiene sus excepciones, por cuanto el listado de autos apelables previsto en el artículo 243 del CPACA no es taxativo, encontrándose otras reglas especiales dentro del CPACA, que señalan expresamente la procedencia del recurso de apelación frente a las mismas decisiones y otras no contempladas, como por ejemplo la regla prevista en el inciso 4 del numeral 6 del artículo 180 que prevé que el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso, o la regla prevista en el artículo 226 sobre la impugnación de las decisiones sobre intervención de terceros que indica que será apelable el auto que acepta o niegue la solicitud de intervención sin limitar el Juez –unipersonal o colegiado- que lo profiera e incluso adicionando reglas, respecto su procedencia en procesos de única instancia, dependiendo de si el mismo es ante Juez Individual o Colegiado.

En efecto así lo ha reconocido el Consejo de Estado<sup>1</sup>:

“(…) Se entiende que cuando los autos a que se refieren los numerales 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 243, sean dictados por un Tribunal en primera instancia no serán apelables, salvo que una norma especial que disponga lo contrario, como por ejemplo, el artículo 226 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- el cual dispuso que el proveído que acepte la solicitud de intervención en primera instancia será apelable, sin distinguir cuál era la autoridad de primera instancia” Subrayado por el Despacho.

Evidentemente, en el caso del auto que niega la intervención de terceros y la procedencia o no del recurso de apelación cuando el mismo es proferido por un Juez o un Magistrado, es una clara antinomia que se presenta en el texto de la ley 1437 de 2011, la cual ha sido objeto de pronunciamiento por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado en los siguientes términos<sup>2</sup>:

“Una importante inquietud surge de la lectura del artículo 243 con otras disposiciones contenidas en el CPACA (v.gr. los artículos 180 y 226), que consiste en establecer si existen o no antinomias al interior de esa legislación procesal en cuanto a la procedencia del recurso de apelación tratándose de

<sup>1</sup> CE. *Caso del Medio de Control de la Reparación de Perjuicios Causados a un Grupo*, Radicación No. 63001233300020120005201 (AG), Auto del 13 de febrero de 2013. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>2</sup> CE. *Caso del Medio de Control de Reparación Directa*, Fundamento Jurídico 3, Radicación No. 25000-23-36-000-2012-00395-01 (IJ), Auto de Sala Plena del 25 de junio de 2014. C.P. Enrique Gil Botero.

autos proferidos por los Tribunales Administrativos en el trámite de procesos de primera instancia.

Para ello, es necesario analizar de manera sistemática los artículo 125 y 243 del CPACA, toda vez que en esos preceptos se definen: i) la competencia para la expedición de las providencias, y ii) el recurso de apelación. En efecto, el artículo 125 preceptúa:

**“Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”

Como se aprecia, el artículo 125 determina que, tratándose de jueces colegiados las decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 serán de sala, salvo en los procesos de única instancia. Por consiguiente, quiere ello significar que el estatuto procesal sí tenía una finalidad u objetivo concreto, consistente en que sólo fueran apelables, en principio, las providencias proferidas por los Tribunales Administrativos cuando en el curso de la primera instancia, las mismas se enmarcaran en alguno de los numerales 1 a 4 de esa disposición. *A contrario sensu*, si el proveído adopta una determinación que no se enmarca dentro de las mismas, no será viable el recurso de alzada.

**Ahora bien, existen preceptos o normas especiales en el mismo CPACA a través de las cuales es viable predicar la existencia de autos apelables –proferidos por los Tribunales Administrativos en procesos de primera instancia– por fuera del listado establecido en el artículo 243, tal y como ocurre con la decisión que resuelve la intervención de terceros en el proceso o el auto que resuelve las excepciones previas.** En efecto, los artículos 226 y 180 ibídem, puntualizan:

**“Artículo 226. Impugnación de las decisiones sobre intervención de terceros.** El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia será apelable en el efecto devolutivo y el que la niega en el suspensivo. El

774

auto que la resuelva en única instancia será susceptible del recurso de súplica o del de reposición, según el juez sea individual o colegiado, y en los mismos efectos previstos para la apelación.”

“Artículo 180. Audiencia inicial.

(...) El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso (...).”

**Existiría una antinomia en relación con la decisión proferida por los Jueces Administrativos, puesto que mientras el artículo 226 del CPACA permite que se apelen todos los autos que resuelven la intervención de terceros sin importar si la niegan o la conceden, así como regula los efectos –devolutivo si la acepta y suspensivo si la niega– en que habría de concederse el citado recurso, el numeral 7 del artículo 243 ibidem, restringe la apelación al auto que “niega la intervención” y, de otra parte, señala de manera general que el efecto en que se concederá en el efecto devolutivo.**

Por lo tanto, corresponde a la Sala definir si el artículo 243 del CPACA es un precepto taxativo en cuanto se refiere a la procedencia del recurso de apelación de los autos proferidos en el trámite de la primera instancia o, si por el contrario, normas como las de los artículos 226 y 180 de la misma codificación priman y, por ende, si permiten ampliar la gama de proveídos apelables establecidos en la primera disposición comentada.

Sobre el particular, es preciso señalar que el legislador limitó la apelación de los autos proferidos por los tribunales, con la finalidad de restringir la competencia del Consejo de Estado en materia de decisiones interlocutorias, máxime si se tiene en cuenta que las disposiciones contenidas en la ley 1437 de 2011, persiguen el objetivo o tienen como finalidad la descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, por lo tanto, simplificar procedimientos que no impliquen el desconocimiento de las garantías procesales.

**No obstante lo anterior, es evidente que el legislador incluyó o introdujo algunas normas especiales que, de manera particular, establecieron la procedencia del recurso de apelación contra específicas decisiones interlocutorias, a modo de ejemplo y de forma enunciativa, huelga citar**

las siguientes: i) la que decide las excepciones previas (art. 180), ii) el auto que resuelve sobre la intervención de terceros (art. 226), y iii) el que decreta una medida cautelar (art. 236).

Ahora bien, es viable formular el siguiente interrogante: ¿Por qué razón el legislador limitó las decisiones interlocutorias de que puede conocer el Consejo de Estado en sede del recurso de apelación, de forma tal que sólo lo serán aquellas contenidas en los numerales 1 a 4 del artículo 243, en normas especiales del CPACA o de la legislación general contenida en el CGP? La respuesta se encuentra en el propósito de introducir celeridad y eficiencia a la administración de justicia, debido a la congestión y represión de procesos que padece, y que ha sido una de las patologías históricas de la administración judicial en Colombia. Ante este problema, han sido numerosos los intentos legislativos (y administrativos) por mejorar la eficiencia de la justicia, valor constitucional loable e imperativo, para garantizar el derecho de los ciudadanos de acceder al aparato jurisdiccional, en busca de una solución efectiva y pronta de sus conflictos.

Ante estos problemas hermenéuticos derivados de las antinomias normativas, el legislador dictó algunas reglas para solucionarlos, contenidas principalmente en las leyes 57 y 153 de 1887 que establecen los siguientes criterios: (i) *lex superior derogat inferiori* (la ley superior deroga a la inferior): este criterio refleja el principio de jerarquía normativa que informa la conformación de los ordenamientos jurídicos, pues determina que ante un conflicto entre normas de diferentes niveles jerárquicos, prevalecerá aquella que se ubique en el eslabón más alto, de conformidad con el entendimiento tradicional de la graduación normativa: Constitución, Ley y Reglamento. (ii) *lex posterior derogat priori* (ley posterior deroga a la anterior): regla que pone el acento en el tiempo de expedición de la norma, se trata de un criterio cronológico, que privilegia la aplicación de la disposición promulgada con posterioridad. Finalmente, (iii) *lex specialis derogat generali* (ley especial deroga la general): este criterio privilegia el contenido de la norma, así, cuando el conflicto se plantea entre una norma de carácter general y una especial, se aplicará ésta.

En este orden, el artículo 5 de la ley 57 de 1887, que subrogó el artículo 10 del Código Civil, consagra lo siguiente:

**“Artículo 5.** Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

“Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

**“1ª. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;**

**“2ª. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior;** y estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública.” (Negrillas adicionales).

Obsérvese que la norma, además de consagrar los criterios de solución de antinomias antes reseñados, introduce una regla diferente, aplicable cuando el conflicto de normas se presenta entre dos disposiciones del mismo carácter y naturaleza que se encuentran en una codificación. Se trata de una *sub especie* del criterio cronológico, esto es, que la norma posterior deroga la anterior; sin embargo, no puede entenderse en los estrictos términos de aquél, comoquiera que si bien, los artículos de un código se expiden al mismo tiempo, sí tienen un orden y una numeración, lo que permite establecer que, frente un conflicto de disposiciones de un código, prevalecerá la consignada en un artículo o disposición posterior, salvo que el asunto esté contenido en un acápite o capítulo especial que regule el asunto de manera distinta (v.gr. artículo 180 CPACA) a los postulados generales (v.gr. artículo 243 CPACA)”. Negrilla y Subrayado por la Sala.

Por lo tanto, de conformidad con las consideraciones efectuadas hasta el momento, se tiene que la decisión recurrida en cuanto a la no vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho a integrar la Litis por pasiva en el presente asunto, es una decisión susceptible del recurso de apelación, por lo que se torna improcedente el recurso de reposición impetrado por la parte demandante, haciendo que este Despacho no deba estudiar, analizar, ni tomar una decisión de fondo frente al mismo.

Sin embargo, en primacía del derecho de acceso a la administración de justicia, del derecho de contradicción y de defensa y del derecho sustancial frente al formal, este Despacho adecuara el recurso presentado por el apoderado de la parte demandante en contra del auto del 11 de noviembre de 2014 (fls. 744-747),

por medio del cual se negó la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho como integrante de la parte demandada, como recurso de apelación, dando el trámite correspondiente al mismo.

Así las cosas, el Despacho observa que dicho recurso se presentó en el término previsto por el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, al mismo se le surtió el traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales (fl. 760) y fue sustentado adecuadamente por lo que será concedido en el efecto suspensivo ante el H. Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 226 del CPACA.

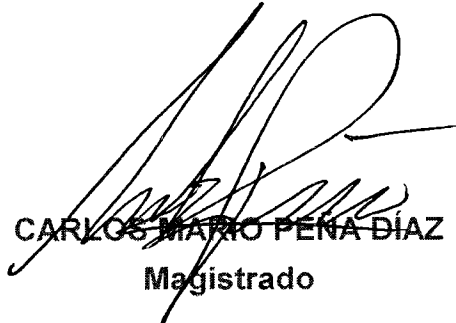
En mérito de lo anteriormente expuesto el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCÉDASE** en el efecto suspensivo ante el H. Consejo de Estado el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, en contra del auto del 11 de noviembre de 2014, por medio del cual se negó la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho como integrante de la parte demandada.


**SEGUNDO:** En consecuencia **REMÍTASE** el expediente al Honorable Consejo de Estado, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CANTÓN PASTOR  
SECRETARÍA GENERAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las  
partes la providencia adjunta, a las 9:00 a.m.  
hoy 18 DIC 2014

  
Secretario General