

ACCION POPULAR - Requisitos de procedencia

Los requisitos para la procedencia de la acción popular se limitan a: a): Que se instaure, en general, por cualquier persona. b): Que esté de por medio la vulneración de derechos o intereses colectivos; c): Que dicha vulneración sea ocasionada por un acto, una acción o una omisión de una entidad pública o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 4 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 12 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 14 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 15 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 18 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 20

RECHAZO DE LA DEMANDA DE ACCION POPULAR - Revoca. Si se probó requisito relativo a la solicitud previa presentación de la demanda, dirigida a la autoridad encargada de adoptar las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado

Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda, la cual se encuentra consagrada en el numeral tercero del artículo 144... Se advierte que al imponer esta obligación al usuario, el Legislador pretendió que la Administración sea el primer escenario donde se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que, al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello; de igual forma, se puede prescindir del requerimiento, cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, lo cual debe sustentarse en la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 144

ACCION POPULAR - Recusación del Juez

La Sala advierte que los argumentos que sustentaron el recurso de apelación instaurado por el actor contra el auto de rechazo de la demanda, se fundamentaron en el hecho de que la Magistrada ponente del proceso de la referencia se encontraba denunciada penalmente y por ende, no estaba facultada para emitir pronunciamiento alguno...Al respecto, la Sala pone de presente que el artículo 132 del CPCA, aplicable al caso concreto en virtud del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, consagra el trámite a seguir en el evento en que un Juez o Magistrado sea recusado, razón por la que se conminará a la doctora Miryam Esneda Salazar Ramírez, Magistrada sustanciadora de la acción popular de la referencia para que proceda de conformidad. Por lo demás, comoquiera que la recusación presentada por el señor Javier Elías Arias Idarraga fue propuesta con posterioridad al auto de rechazo de la demanda, ello no invalida tal pronunciamiento, de conformidad con el inciso final del artículo 152 del C. de P.C., según el cual la actuación del funcionario, anterior a la recusación propuesta o a su declaración de estar impedido, es válida.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 132 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 152 / LEY 472 DE 1998 - ARICULO 44

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00306-02(AP)A

Actor: JAVIER ELIAS ARIAS IDARRAGA

Demandado: MUNICIPIO DE CALDAS

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra el proveído de 27 de febrero de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, que rechazó la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular.

El ciudadano **JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA**, en nombre propio y en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Caldas, contra el Consejo Superior de la Judicatura y el Municipio de Marquetalia (Caldas), tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1.- Que se proteja el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2.- En consecuencia, que se ordene a la entidad que corresponda, adoptar las medidas administrativas y operativas necesarias para la ejecución, en corto plazo, de los estudios de vulnerabilidad sísmica para las edificaciones indispensables y

de atención a la comunidad, en particular, donde operan los diferentes Juzgados del Municipio accionado.

3.- De igual forma, solicitó que en caso de que se llegare a un acuerdo entre las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento, se designara a una persona como auditora, para que vigile y asegure el cumplimiento de lo pactado.

4.- Que se le reconozca el incentivo y se condene en costas a los demandados.

En respaldo de sus pretensiones, relató, en síntesis, que el artículo 54 de la Ley 400 de 1997, ordena que en un plazo de 3 años, se debe evaluar la vulnerabilidad sísmica de las construcciones existentes, que por su destinación son clasificadas como indispensables y de atención a la comunidad y que están ubicadas en zonas de amenaza sísmica alta o intermedia, como es el caso del Municipio accionado.

Precisó que en el Municipio de Marquetalia está ubicado el Palacio de Justicia, donde operan los diferentes Juzgados, quienes prestan un servicio calificado como indispensable y de atención a la comunidad, razón por la que se requiere la realización de los estudios mencionados en precedencia, los cuales no han sido efectuados por la Rama Judicial, pese a que se encuentra vencido el plazo otorgado por la Ley.

Finalmente, indicó que la Alcaldía ha omitido su deber de hacer cumplir la normativa en cita y por su falta de control ha puesto en riesgo a la comunidad.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

Mediante auto de 27 de febrero de 2014, el *a quo* rechazó la acción popular, por cuanto en proveído de 6 de ese mes y año, se requirió al actor para que en el término de 3 días, allegara la respectiva constancia de la reclamación a que hace referencia el inciso 3° del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, y no lo hizo.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El actor puso de presente que la Magistrada ponente estaba denunciada penalmente, en consecuencia, no tenía facultad para emitir ninguna providencia. De igual forma, solicitó que se oficiara a la Fiscalía General de la Nación para que aportara las copias de las denuncias penales presentadas por él en contra de los Magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas, con el fin de que fueran tenidas como pruebas.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Los artículos 2º, 4º, 12, 14, 15 y 18 de la Ley 472 de 1998, señalan, respectivamente:

“Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e

intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

“Derechos e intereses colectivos: Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:....

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

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

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

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

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

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.

(...)”

“Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares....

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia....
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales...
5. Los alcaldes y demás servidores públicos....”

“Personas contra quienes se dirige la acción. La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que viola o ha violado el derecho o interés colectivo....”

“Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones, de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas....”

“Requisitos de la Demanda o Petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.”

Del contenido de las disposiciones transcritas se desprende que los requisitos para la procedencia de la acción popular se limitan a:

a): Que se instaure, en general, por cualquier persona.

b): Que esté de por medio la vulneración de derechos o intereses colectivos;

c): Que dicha vulneración sea ocasionada por un acto, una acción o una omisión de una entidad pública o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, prevé que el Juez debe pronunciarse sobre la admisión de la demanda dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la solicitud, la cual deberá ser inadmitida en el evento de que no concurren los requisitos señalados en precedencia, caso en el que se le deben indicar al actor los defectos de que adolezca para que los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hace, el Juez la rechazará.¹

De lo anterior, se colige que el rechazo de la demanda sólo es procedente en el evento en que no se corrijan los vicios indicados en el auto inadmisorio de la acción.

¹ Ley 472 de 1998, Artículo 20: " ADMISION DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará."

Así lo precisó la Sala en providencia de 3 de mayo de 2007 (Expediente núm. 2006-00568. Magistrado doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), en la que se sostuvo que:

“En efecto, de acuerdo con lo 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 la norma especial que regula las acciones populares no consagra causales de rechazo diferentes al incumplimiento de lo ordenado en el auto que inadmite.”

Sin embargo, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda, la cual se encuentra consagrada en el numeral tercero del artículo 144, el cual reza lo siguiente:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.

(...)

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.” (Negrillas fuera del texto)

Se advierte que al imponer esta obligación al usuario, el Legislador pretendió que la Administración sea el primer escenario donde se solicite la protección del

derecho colectivo presuntamente violado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que, al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello; de igual forma, se puede prescindir del requerimiento, cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, lo cual debe sustentarse en la demanda.

La Sala advierte que los argumentos que sustentaron el recurso de apelación instaurado por el actor contra el auto de rechazo de la demanda, se fundamentaron en el hecho de que la Magistrada ponente del proceso de la referencia se encontraba denunciada penalmente y por ende, no estaba facultada para emitir pronunciamiento alguno. De igual forma, se observa que la Magistrada Miryam Esneda Salazar Ramírez, en proveído de 20 de marzo de 2014, manifestó que no era viable adelantar el trámite de la recusación sobre postulados “gaseosos o volátiles, que no permitan arribar a una decisión concreta”, en consecuencia concedió el recurso de apelación.

Al respecto, la Sala pone de presente que el artículo 132 del CPCA, aplicable al caso concreto en virtud del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, consagra el trámite a seguir en el evento en que un Juez o Magistrado sea recusado, razón por la que se conminará a la doctora Miryam Esneda Salazar Ramírez, Magistrada sustanciadora de la acción popular de la referencia para que proceda de conformidad.

Por lo demás, comoquiera que la recusación presentada por el señor Javier Elías Arias Idarraga fue propuesta con posterioridad al auto de rechazo de la demanda,

ello no invalida tal pronunciamiento, de conformidad con el inciso final del artículo 152 del C. de P.C., según el cual **“la actuación del funcionario, anterior a la recusación propuesta o a su declaración de estar impedido, es válida.”**

Aclarado lo anterior, se observa que en el caso concreto, el señor Javier Elías Arias Idarraga, con su escrito de demanda, aportó el oficio núm. DESAJ12-1207 de 3 de diciembre de 2012, a través del cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Manizales, manifestó lo que a continuación se cita:

“En atención a los escritos trasladados por el H. Tribunal Administrativo de Caldas y recibidos en la entidad los días 20 y 27 de noviembre de 2012, nos permitimos dar respuesta a cada una de sus peticiones, en el mismo orden en que fueron propuestas, así:

(...)

3.- En el punto 7, relacionado con los estudios de vulnerabilidad sísmica en todos y cada uno de los municipios de Caldas, es pertinente anotar que en la actualidad la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del Consejo Superior de la Judicatura –URFI viene adelantando este tipo de estudios en las diferentes sedes judiciales del país. Así pues, su solicitud en este punto será trasladada a dicha dependencia, a fin de que informe al respecto

(...)”

La Sala observa que, en efecto, el actor no allegó copia del requerimiento a que hace referencia la norma antes citada, no obstante, la respuesta emitida por la entidad requerida, da cuenta de la existencia del mismo. De igual forma, se advierte que la contestación de la entidad no atendió lo solicitado por el actor, por lo que se encuentra facultado para acudir al Juez Constitucional en aras de obtener la protección de los derechos colectivos que considera vulnerados.

Por lo expuesto en precedencia, la Sala revocará el auto apelado y, en su lugar, ordenará al Tribunal Administrativo de Caldas, que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por el señor Javier Elías Arias Idarraga.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓCASE el proveído de 27 de febrero de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, se dispone que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por el señor **JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA**.

SEGUNDO: CONMÍNASE a la doctora **MIRYAM ESNEDA SALAZAR RAMÍREZ**, Magistrada sustanciadora de la acción popular de la referencia para que proceda de conformidad con el artículo 132 del CPCA, aplicable al caso concreto en virtud del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de 17 de julio de 2014.

GUILLERMO VARGAS AYALA

Presidente

Ausente con permiso

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO