

ACCION POPULAR - Finalidad / ACCION POPULAR - Requisitos de procedencia

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. 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: 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

RECHAZO DE LA DEMANDA - Se revoca la decisión / REQUISITO DE REQUERIMIENTO PREVIO - No es exigible cuando el demandado es un particular / HECHO SOBREVINIENTE A LA PRESENTACION DE LA DEMANDA - Vinculación de partes no exige el requisito de reclamación previa respecto de las mismas

Al estudiar detenidamente el recuento de las actuaciones surtidas al interior de la acción popular de la referencia, la Sala considera que no le asiste razón al Juez de primer grado al rechazar la demanda, por las razones que pasan a exponerse a continuación. De la simple lectura del artículo 144 del CPACA, se advierte que el requisito de procedencia exigido en el inciso tercero de dicha disposición, resulta enteramente aplicable a aquellos eventos en los cuales resulte demandada una autoridad o un particular en ejercicio de funciones administrativas... Lo anterior indica, que si una persona demanda en acción popular a un particular, porque, a su juicio, éste afecta determinado derecho colectivo, según lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, el conocimiento de su solicitud le corresponde a la Justicia Ordinaria, en la cual el requisito en mención no resulta exigible para acudir ante el Juez para reclamar la protección del derecho; lo que no ocurre en los eventos en los cuales la demanda se instaura por la acción u omisión de una entidad pública o un particular que desempeña funciones administrativas, cuya jurisdicción competente es la de lo Contencioso Administrativo, en la que, por disposición expresa del CPACA, sí se exige el cumplimiento del requisito objeto de estudio. A juicio de la Sala, si durante el transcurso de una acción popular instaurada contra un particular, y por ende, de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria, el Juez logra establecer, de los hechos descritos por el actor en su escrito de demanda o de las pruebas recaudadas durante el curso del proceso, responsabilidad imputable a una autoridad pública o particular que desarrolla funciones administrativas, sin lugar a dudas, la competencia le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; no obstante, ello no indica que se deba atribuir al actor la carga de requerirlos, en los términos del inciso tercero del artículo 144 del CPACA, pues su demanda fue dirigida inicialmente contra un particular, de suerte que la vinculación por decisión judicial de los demás posibles responsables, constituye un hecho sobreviniente que en nada altera la demanda, ni el punto de vista del actor, así como tampoco implica la imposición de cargas que impidan el acceso a la Administración de Justicia... De suerte que no resulta constitucionalmente válido que una vez se inicie el proceso, éste imponga el

mencionado requisito procesal al actor, por cuestiones que sobrevinieron con posterioridad a la presentación de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 144 INCISO 3 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 15 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 5

NOTA DE RELATORIA: Esta Corporación se ha pronunciado sobre los límites a las exigencias del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 en sentencia del 27 de noviembre de 2014, exp. 2014-00498, C.P. María Elizabeth García González.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 05001-23-33-000-2014-01265-01(AP)A

Actor: RUBEN DARIO ORTIZ LOPEZ

Demandado: CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A. Y OTROS

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra el proveído de 10 de octubre de 2014, proferido por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que rechazó la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular.

I-. ANTECEDENTES.

El ciudadano **RUBÉN DARÍO ORTIZ LÓPEZ**, a través de apoderado 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 Juzgado 1° Civil del Circuito de Medellín, quien en proveído de 3 de julio de 2014, rechazó la demanda por falta de competencia y, en consecuencia, remitió el expediente a los Jueces Administrativos, que por reparto le correspondió al Juzgado 23 Administrativo Oral de Medellín, quien en auto de 18 de julio de 2014, remitió por

competencia el expediente a la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

El actor pretende obtener las siguientes declaraciones:

1.- Que se ordene a la empresa Construcciones El Cóndor S.A. que cese las actividades de explotación y beneficio mineros que ejecuta sin la correspondiente licencia ambiental. De igual forma, que realice un estudio de impacto ambiental en el que se determinen los daños ocasionados por la explotación y, en consecuencia, se establezca el plan de abandono de la Cantera San Javier y se acuerde cómo han de ser reparados los daños ambientales resarcibles y la indemnización de los consolidados.

2.- Que se condene a la empresa Construcciones El Cóndor S.A. a pagar a su favor, la recompensa “entre una décima y una tercera parte de las obras de recuperación de la zona afectada y las indemnizaciones correspondientes a los daños irrecuperables, según lo fije el Juez, de conformidad con el artículo 1005 del Código Civil”.

En respaldo de sus pretensiones, relató, en síntesis, que en el barrio San Javier del Municipio de Medellín, la empresa Construcciones El Cóndor S.A. opera una cantera de explotación de materiales de construcción y una planta de producción de asfaltos.

Explicó que la cantera tiene varias fases de explotación y cada una de ellas debe contar con un título minero diferente. Puso de presente que la fase I obtuvo la licencia minera de explotación mediante la Resolución núm. 2240 de 1994, expedida por la Secretaría de Minas y Energía de Antioquia, la cual fue radicada bajo el núm. 0398 de 15 de junio de 1994.

Advirtió que la Gobernación de Antioquia, mediante Resolución núm. 102 de 8 de marzo de 2004, aprobó el programa de trabajos y obras para la conversión del título de exploración núm. 0398 a título de explotación y ordenó la suscripción del contrato de concesión minera. En la mencionada Resolución, se le advirtió al titular que no podía iniciar los trabajos de explotación sin tener la correspondiente licencia ambiental. Sin embargo, CORANTIOQUIA consideró que era suficiente con el plan de manejo ambiental, el cual fue aceptado a través de la Resolución núm. 130AN-2528 de 21 de septiembre de 2004, pero, a su juicio, lo que se requiere es la licencia ambiental que no ha sido obtenida.

Manifestó que la demandada también es titular de los títulos mineros núms. 4068 y 5781, que corresponden a las Fases II y III de explotación, respectivamente, para los cuales solicitó las correspondientes licencias ambientales y que no han sido concedidas, toda vez que el solicitante no ha entregado el total de la documentación requerida por CORANTIOQUIA para decidir.

Aseguró que según se advierte de los informes técnicos núms. ABN0100479 de 14 de agosto y ABN0100757 de 2001, elaborados por CORANTIOQUIA, desde dicha anualidad la entidad accionada ha ejecutado actividades de explotación en la fase II de la cantera.

Adujo que la explotación de la Cantera San Javier causa graves daños al ambiente y a la salud de los habitantes de la zona, toda vez que genera altas cantidades de material particulado que son emitidas a la atmosfera que contaminan el aire. Lo precedente se demuestra en diversos estudios realizados por el Centro de Investigaciones Ambientales de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antioquia.

Aseguró que la zona donde está ubicada la cantera, es residencial, razón por la que los habitantes de dicho sector se han visto perjudicados por la contaminación atmosférica allí generada. De igual manera, en virtud de la actividad minera se han talado áreas arboladas, lo que afecta de manera negativa el paisaje de la zona.

Señaló que para poder llevar a cabo la actividad minera se requiere de escombreras en el área para depositar el material removido, cuyo manejo y mantenimiento ha sido negligente, por lo que se han causado daños a los recursos naturales, por erosión del suelo, desplazamiento de fauna y daños a la flora, paisaje y calidad del aire.

Indicó que el Área Metropolitana ha iniciado diversos procesos sancionatorios por los vertimientos industriales ilegales que se realizan en la quebrada La Hueso en beneficio de la Cantera San Javier.

II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

Mediante auto de 10 de octubre de 2014, el *a quo* rechazó la acción popular, por cuanto la solicitud no cumple con los requisitos señalados en el inciso 3° del artículo 144 del CPACA, pues no señaló los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados, así como tampoco requirió a las entidades encartadas para que tomen las medidas necesarias para su protección, pues solamente se limitó a ponerles en conocimiento del Departamento de Antioquia y de CORANTIOQUIA los hechos y pretensiones de la demanda.

Consideró que no se puede prescindir del requisito en mención, por cuanto el actor no manifestó, ni demostró, estar ante un peligro inminente.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El actor aduce que en memorial de 15 de agosto de 2014, solicitó al Departamento de Antioquia y a CORANTIOQUIA que adoptaran las medidas necesarias para proteger el derecho colectivo al **medio ambiente**, por lo que les solicitó que ordenaran la suspensión de las operaciones en la mina, así como también la determinación del daño y, en consecuencia, que exigieran la correspondiente indemnización.

Expresó que se le está denegando el acceso a la Administración de Justicia, pues se contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que dispone que la acción popular debe desarrollarse con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

Recalcó que la demanda fue instaurada inicialmente contra la Sociedad Construcciones El Condor, razón por la que no estaba obligado a agotar el requisito que exige el Tribunal de primer grado, más aún si se tiene en cuenta que fue el Juez Ordinario de conocimiento quien decidió tener como demandado al Departamento de Antioquia y a CORANTIOQUIA, por lo que el proceso fue trasladado de la Jurisdicción Ordinaria a la Contenciosa Administrativa.

Adujo que por las razones esbozadas en precedencia, interpuso recurso de reposición contra el auto, a través del cual, el Tribunal Administrativo de Antioquia inadmitió su demanda. El recurso fue resuelto en forma desfavorable, razón por la que dio cumplimiento al proveído en mención, y requirió a las autoridades administrativas.

Puso de presente que el Juez de primer grado solamente le concedió 3 días para que subsanara la demanda, pese a que las autoridades tienen 15 días para atender las reclamaciones o negarse a ello, de suerte que, al ser notificado el auto admisorio el 14 de agosto de 2014, solamente tenía 3 días para dar cumplimiento a la orden, esto es, hasta el 20 de ese mes y año, y CORANTIOQUIA solamente respondió hasta el 5 de septiembre de esa anualidad.

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.

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:

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.”

“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 y 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.

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.” (Negritas y subrayas fuera del texto)

Se advierte que al imponer esta obligación al Administrado, 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.

Visto lo anterior, en el caso concreto la Sala observa lo siguiente:

El actor presentó demanda de acción popular **contra la Sociedad Construcciones El Cóndor S.A.**, por cuanto opera una cantera de explotación de materiales de construcción sin las correspondientes licencias ambientales, lo que pone en peligro el derecho colectivo al medio ambiente sano.

En virtud de lo anterior, sus pretensiones están encaminadas a que dicha entidad suspenda las actividades en mención y, en consecuencia, realice todas las medidas necesarias para resarcir el daño causado y su correspondiente indemnización.

Comoquiera que el destinatario de su acción popular es un particular, instauró la demanda ante la Jurisdicción Ordinaria, en la cual, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín, mediante proveído de 17 de abril de 2013, admitió la misma.

Posteriormente, durante el término de traslado de la demanda, la Sociedad Construcciones El Cóndor S.A., interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio. Para el efecto, consideró que de los hechos de la demanda se advierte la inconformidad del actor respecto de las acciones y omisiones de CORANTIOQUIA, razón por la que dicha entidad debe ser vinculada al proceso, al igual que el Departamento de Antioquia. En consecuencia, el conocimiento de la

acción popular ya no sería de la Jurisdicción Ordinaria, sino de la Contencioso Administrativa.

Respecto de lo anterior, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín, en proveído de 3 de julio de 2014, consideró que si la explotación ejecutada por la entidad demandada ha afectado los derechos colectivos, ello significa que CORANTIOQUIA ha incurrido en omisiones de control, inspección o vigilancia o, eventualmente, ha ejecutado acciones o emitido decisiones que permiten que se produzcan tales afectaciones, razón por la que estimó que la mencionada Corporación es otra posible responsable que debe ser vinculada como demandada. De igual forma, consideró que la misma suerte debe correr el Departamento de Antioquia, pues es beneficiario de las regalías del producido económico de la explotación minera objeto de la acción popular.

En virtud de lo precedente, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín integró el litisconsorcio necesario por pasiva con las entidades públicas en mención y, en consecuencia, repuso el proveído de 17 de abril de 2013 y, en su lugar, rechazó la demanda por falta de competencia, por lo cual, remitió el expediente a los Jueces Administrativos (reparto), para que conociera del asunto, al cual deben ser vinculados CORANTIOQUIA y el Departamento de Antioquia.

El proceso de la referencia le correspondió al Juzgado 23 Administrativo Oral de Medellín, quien en proveído de 18 de julio de 2014, remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia, porque al ser CORANTIOQUIA, una entidad del orden nacional, la competencia recae sobre aquel ente colegiado.

El conocimiento del proceso le correspondió a la Sala Segunda de Oralidad, que en proveído de 29 de julio de 2014, declaró la nulidad de todo lo actuado y avocó conocimiento, por considerar que la vinculación de CORANTIOQUIA y del Departamento de Antioquia era necesaria y por lo tanto, el proceso estaba viciado de nulidad por falta de jurisdicción, cuya causal es insaneable. De igual forma, en el mencionado proveído, inadmitió la demanda, con el fin de que, en el término de 3 días, el actor aportara constancia de la reclamación a que hace referencia el inciso 3° del artículo 144 del CPACA.

El actor, frente a tal requerimiento, mediante escrito de 1° de agosto de 2014, interpuso recurso de reposición, en el que argumentó que desde la presentación de la acción popular hasta esa fecha, ha transcurrido cerca de un año y medio, en el que se ha dado prevalencia al derecho procesal sobre el sustancial, ignorando principios como la celeridad, eficacia y economía que gobierna esta clase de acciones. Además, aclaró que la demanda no fue presentada contra una autoridad ni contra un particular en ejercicio de funciones administrativas, sino contra un particular, razón por la que el precepto cuyo cumplimiento se persigue, no le resulta aplicable, más aún si se tiene en cuenta que fue el Juez Administrativo quien, de oficio, vinculó a las mencionadas entidades, lo cual pudo hacerlo en cualquier etapa del proceso, en consecuencia, no resultaba procedente declarar la nulidad de todo lo actuado.

La Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en auto de 12 de agosto de 2014, consideró que comoquiera que en el presente proceso, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín, vinculó a las mencionadas

entidades de derecho público al proceso, dicha Jurisdicción no es la competente sino la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en virtud del fuero de atracción, conforme lo ha precisado la Jurisprudencia del Consejo de Estado, de suerte que, como la Jurisdicción Ordinaria conoció en primera medida la acción de la referencia, sin ser la competente, ello da lugar a la nulidad contenida en el numeral 1° del artículo 140 del C.P.C., la cual es insaneable.

En relación con la procedibilidad del requisito consagrado en el artículo 144 del CPACA, expresó que en virtud de dicho estatuto, es el competente para conocer del asunto, dado que el proceso se está adelantando en contra de una entidad del orden nacional y, como consecuencia de ello, se le debe dar completa aplicación al CPACA. Por lo anterior, no repuso el auto cuestionado.

El actor, en cumplimiento del auto inadmisorio de la demanda, allegó constancia del requerimiento exigido, el cual fue realizado el 15 de agosto de 2014, en consecuencia, y por obvias razones, no se cumplió el requisito contemplado en el inciso 3° del artículo 144 del CPACA, por lo que el Tribunal de primer grado rechazó la demanda.

Al estudiar detenidamente el recuento de las actuaciones surtidas al interior de la acción popular de la referencia, la Sala considera que no le asiste razón al Juez de primer grado al rechazar la demanda, por las razones que pasan a exponerse a continuación.

De la simple lectura del artículo 144 del CPACA, se advierte que el requisito de procedencia exigido en el inciso tercero de dicha disposición, resulta enteramente aplicable a aquellos eventos en los cuales resulte demandada una autoridad o un particular en ejercicio de funciones administrativas, pues respecto de sus acciones u omisiones, el actor está manifestando su inconformidad, razón por la que se hace necesario que éste les requiera con el fin de que adopten las medidas necesarias para que cese la vulneración del derecho colectivo.

Lo anterior indica, que si una persona demanda en acción popular a un particular, porque, a su juicio, éste afecta determinado derecho colectivo, según lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 472 de 1998², el conocimiento de su solicitud le corresponde a la Justicia Ordinaria, en la cual el requisito en mención no resulta exigible para acudir ante el Juez para reclamar la protección del derecho; lo que no ocurre en los eventos en los cuales la demanda se instaura por la acción u omisión de una entidad pública o un particular que desempeña funciones administrativas, cuya jurisdicción competente es la de lo Contencioso Administrativo, en la que, por disposición expresa del CPACA, sí se exige el cumplimiento del requisito objeto de estudio.

A juicio de la Sala, si durante el transcurso de una acción popular instaurada contra un particular, y por ende, de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria, el Juez logra establecer, de los hechos descritos por el actor en su escrito de demanda o de las pruebas recaudadas durante el curso del proceso,

² Ley 472 de 1998. "Artículo 15. 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, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil."

responsabilidad imputable a una autoridad pública o particular que desarrolla funciones administrativas, sin lugar a dudas, la competencia le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; no obstante, ello no indica que se deba atribuir al actor la carga de requerirlos, en los términos del inciso tercero del artículo 144 del CPACA, pues su demanda fue dirigida inicialmente contra un particular, de suerte que la vinculación por decisión judicial de los demás posibles responsables, constituye un hecho sobreviniente que en nada altera la demanda, ni el punto de vista del actor, así como tampoco implica la imposición de cargas que impidan el acceso a la Administración de Justicia.

Recuerda la Sala que la acción popular fue concebida para la protección de los derechos colectivos, razón por la que el artículo 5° de la Ley 472 de 1998³, le impuso la obligación al Juez de que una vez promovida, debe darle, de oficio, el impulso requerido para emitir una decisión de mérito, de suerte que no resulta constitucionalmente válido que una vez se inicie el proceso, éste imponga el mencionado requisito procesal al actor, por cuestiones que sobrevinieron con posterioridad a la presentación de la demanda.

Admitir lo contrario, sería permitir que se restringiera el conocimiento del Juez popular únicamente a las personas demandadas inicialmente y respecto de las

³ Ibídem,” Artículo 5°. Trámite. El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.”

cuales se agotó el requisito de procedibilidad, es decir, que no habría lugar a que durante el curso del proceso se vincularan personas que podrían ser responsables de las conductas vulneradoras de los derechos colectivos, sólo por el hecho de que el actor no las requirió; o restringir el estudio únicamente a los derechos colectivos sobre los cuales versó la amonestación, lo que de sumo, atenta contra el principio de *Iura Novit Curia*. Respecto de este último aspecto, la Sala, en proveído de 27 de noviembre de 2014⁴, expresó lo siguiente:

“De lo anterior, resulta evidente para la Sala, que los hechos expuestos en la presente acción ya fueron ventilados ante las entidades demandadas, quienes no se han pronunciado de manera concreta frente a las diversas solicitudes de la población afectada, razón por la que se considera que, si bien, las peticiones no requieren expresamente la protección de los derechos colectivos referidos en la presente acción popular, sí pretenden que se adopten las **medidas necesarias**, para que se corrijan las conductas vulneradoras, de tal manera que con éstas se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3° del artículo 144 del CPACA.

La Sala conviene en precisar que el artículo citado, debe ser interpretado a la luz de la Ley 472 de 1998, la cual, en sus artículos 5°, 12 y 13 de la Ley 472 de 1998, consagra que las acciones populares se rigen por el principio de primacía del derecho sustancial y puede ser interpuesta por cualquier persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, lo que permite que personas no abogadas, puedan acudir ante el Juez Constitucional para obtener la protección de sus derechos colectivos.

Siendo ello así, la exigencia del artículo 144 del CPACA, no obliga al interesado a que indique de manera expresa en su requerimiento a la entidad administrativa competente, los derechos colectivos que considera vulnerados ni medidas específicas o concretas, pues solo basta con que reclame la adopción de **las medidas necesarias** para superar las conductas violatorias de tales derechos, cuyas actuaciones, debido a la omisión de las entidades, pueden ventilarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

⁴ Expediente núm. 2014-00498. Consejera ponente, doctora María Elizabeth García González.

La Sala considera que rechazar una acción popular porque en el requerimiento presentado ante la autoridad demandada, no se indicó de manera expresa qué derechos colectivos considera vulnerados o la adopción de medidas específicas y concretas, pese a que en ambas instancias se hubiesen ventilado idénticas conductas vulneradoras, contraviene expresamente postulados constitucionales, como la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, acceso a la Administración de Justicia y el principio de *Iura Novit Curia*, cuya aplicación es de vital importancia en materia de acciones populares.”

Considera la Sala que la posición asumida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia es un exceso ritual manifiesto que, no solo atenta contra el derecho de acceso a la Administración de Justicia, sino que contraviene los postulados fundantes de la acción popular.

Visto lo anterior, comoquiera que la demanda y las pretensiones de la misma se dirigían contra un particular, esto es la sociedad Construcciones El Cóndor S.A. y no contra CORANTIOQUIA y el Departamento de Antioquia, cuyas entidades fueron vinculadas por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín, decisión que fue ratificada por el Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Medellín y la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, el actor no estaba en la obligación de agotar el requerimiento exigido por el inciso tercero del artículo 144 del CPACA, lo que impone a la Sala revocar el auto apelado y, en su lugar, ordenar a la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por el señor Rubén Darío Ortiz López.

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

RESUELVE:

REVÓCASE el proveído de 10 de octubre de 2014, proferido por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, se dispone que provea sobre la admisión de la demanda en la acción popular instaurada por el señor **RUBÉN DARÍO ORTIZ LÓPEZ**.

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 5 de marzo de 2015.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO