

INADMISION & RECHAZO DE LAS ACCIONES POPULARES EN LOS
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE PASTO

2007-2010

INFORME ANÁLITICO

MARY AIDE PANTOJA MORA
JESUS RICARDO MORA GUERRERO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS - CIESJU
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO
2013

INADMISION & RECHAZO DE LAS ACCIONES POPULARES EN LOS
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE PASTO

2007-2010

INFORME ANÁLITICO

MARY AIDE PANTOJA MORA
JESUS RICARDO MORA GUERRERO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialistas
en Derecho Administrativo

Magister Francisco E. Paz Obando
Asesor

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS - CIESJU
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO
2013

NOTA DE RESPONSABILIDAD

El Siguiete trabajo permite aportar ideas y conclusiones respecto al manejo de las acciones populares, las cuales son responsabilidad exclusiva de los autores.

Artículo 1ro del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Octubre de 2013

AGRADECIMIENTOS

A Dios.

Por darme unos padres amorosos, que han sido mi pilar para emprender las metas que de alguna manera las he logrado con grandes esfuerzos y sacrificios, que han sido recompensados con mucha satisfacción ya que no solo me han hecho crecer como profesional del Derecho si no también como persona.

A mi Hijo.

Por ser comprensivo, pese a su corta edad, quien es y sigue siendo mi inspiración para seguir adelante cada día de mi vida, cada meta y logro es por él y para él, gracias a Dios por tan lindo hijo.

A la Universidad de Nariño.

Por permitirme ser familia de tan excelente institución, quien cuenta con cuerpo de docentes que gozan de una excelente preparación y humanidad.

Mary Aide Pantoja Mora.

A dios como ser supremo por ser guía en el buen camino, darme fuerza para seguir adelante y enseñarme a desafiar las adversidades sin desfallecer en el intento.

A mis padres por ser ese apoyo constante y permitirme avanzar en mi aprendizaje, sin abandonar su idea de mirarme convertido como una mejor persona en servicio del bien social.

A mis hermosa hija quine es mi mayor motivación en esta búsqueda de crecimiento profesional y personal y llegar a ser un ejemplo para ella.

Jesús Ricardo Mora Guerrero

CONTENIDO

	Pág.
Glosario.....	9
Resumen.....	11
Abstrac.....	12
Introducción.....	13
1. Elementos Sustantivos de la Acción Popular.....	15
1.1 Clases de Acciones Constitucionales	15
1.2 Accedentes de la Acción Popular.....	15
1.3 Naturaleza Jurídica de la Acción Popular.....	17
1.4 Características de la Acción Popular.....	17
1.5 Procedencia de la Acción Popular.....	18
1.6 Requisitos de la Acción Popular.....	18
1.7 La Acción Popular Como Medio de Control - Ley 1437 de 2011	20
2. Etapa Subjetiva de la Acción Popular	22
2.1 Presupuestos Procesales.....	22
2.2 Diferenciación entre Admisión, Inadmisión y Rechazo en la Acción Popular.....	22
2.3 Recursos que Proceden Contra Auto Inadmisorio y Rechazo...	24
2.4 Pronunciamientos Jurisprudenciales Sobre la Inadmisión y Rechazo.....	26

3.	Resultados Facticos del Trabajo Realizado.....	28
3.1	Aspectos Metodológicos.....	28
3.1.1	Demandas Admitidas.....	29
3.1.2	Demandas Inadmitidas.....	29
3.1.3	Demandas Inadmitidas por Falta de Requisitos Legales.....	30
3.1.4	Demandas Inadmitidas Sobre 113 Demandas Presentadas.....	30
3.1.5	Procesos Inadmitidos por Indebida Acción.....	31
3.1.6	Pretensión de Acción de Cumplimiento en Acción Popular.....	31
3.1.7	Pretensión de Acción de Grupo en Acción Popular.....	32
3.1.8	Pretensión de Acción de Nulidad en Acción Popular.....	32
3.1.9	Rechazos de Demandas por no Corrección.....	33
3.2	Aspectos Facticos Determinantes para la Inadmisión y Rechazo de las Acciones Populares:.....	33
3.2.1	Falta de Conocimiento Jurídico o Derecho de Postulación.....	34
3.2.2	Indebida Escogencia de la Acción.....	34
3.2.3	Obtención de Incentivo Económico.....	34
3.2.4	Falta de Interés Directo del Actor Popular.....	35
3.2.5	Falta de Garantía a la Prevalencia del Derecho Sustancial por los Operadores Judiciales.....	36
4.	Conclusiones.....	39
	Bibliografía.....	
5.		42

5.1	Normatividad.....	42
5.2	Doctrina.....	42
5.3	Jurisprudencia.....	43
5.3.1	Corte Constitucional.....	43
5.3.2	Consejo de Estado.....	44

GLOSARIO

Acción Este término se refiere de forma general al acto de hacer algo, o al resultado del mismo. También es entendido como el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión.

Admisión de Demanda: Es un acto jurídico procesal previo a la comprobación al cumplimiento a la existencia de ciertos requisitos formales establecidos en ley, con el fin de que una vez cumplidos se dé paso al inicio del trámite procesal de una demanda.

Daño: Este término proviene del latín *damnum* que significa el detrimento, perjuicio o menoscabo que una persona sufre a consecuencia de la acción u omisión de otra, y que afecta a sus bienes, derechos o intereses.

Daño Contingente. Por daño contingente se entiende aquél que puede suceder o no, que reviste un carácter eventual y por ende constituye una amenaza; por lo tanto se opone a lo seguro y necesario.

Derechos Colectivos: También llamados de tercera generación (derechos colectivos, de los pueblos y del medio ambiente), son derechos de tipo supraindividual que involucran a la comunidad. Según el doctor Hernán Valencia R.: "Los derechos colectivos o comunitarios se particularizan porque su titularidad es conjunta; varias personas naturales o jurídicas se constituyen en los derechohabientes o titulares de la 'facultad" ,1 en Colombia se encuentran relacionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998 (El goce de un ambiente sano, La moralidad administrativa; 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; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, etc.)

Inadmisión de Demanda: Es un acto jurídico procesal que impide dar inicio al trámite procesal de una demanda, por no cumplir con las existencias de ciertos requisitos formales establecidos en ley.

Observatorio jurídico: Es una propuesta para la elaboración de un proyecto académico, investigativo e innovador del Centro de Investigaciones y Estudios Socio – Jurídicas de la Universidad de Nariño, la cual tiene como objetivo de línea; Obtener, sistematizar y analizar las tendencias más sobresalientes en las decisiones judiciales proferidas por los tribunales de Nariño y los jueces de la ciudad de Pasto, con el objeto de obtener mediante la retroalimentación y la reflexión propositiva y crítica el mejoramiento permanente de la administración de justicia regional en beneficio de la colectividad nariñense.

Rechazo demanda: Es un acto jurídico procesal que opera cuando no se cumplen con las exigencias de ciertos requisitos formales establecidos en la ley, u opera cuando no se subsana dentro de la oportunidad legal las exigencias de ciertos requisitos formales que el Juez exige.

Omisión: Proviene del latín *omissio*, una omisión es una renuncia a realizar o expresar algo.

RESUMEN

El constituyente de 1991 elevó a rango constitucional la figura jurídica de la *acción popular* dejándola plasmada en el artículo 88 de la Constitución Política, la cual fue posteriormente reglamentada por la Ley 472 de 1998, dicha acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. La competencia para conocer de esta acción se radicó en primera instancia conforme al artículo 15 y 16 ibidem en los Jueces Administrativos si se trata de actos, hechos u omisiones originados en entidades públicas o personas privadas que desempeñen funciones administrativas, y en los Jueces Civiles del circuito en los demás casos. En segunda instancia la competencia la radicó en la Sección Primera del Tribunal Administrativo o la Sala Civil del Tribunal de Distrito al que pertenezca el juez de primera instancia.

El artículo 20 de la Ley 472 de 1998 regula en forma general la admisión, inadmisión y rechazo de la Acción Popular, una vez la acción popular cumpla con los requisitos establecidos para la admisión, es inmediatamente admitida y continua con el trámite procesal propio de estas acciones, y en caso de un resultado de ese análisis llegase a presentar inconsistencias en sus requisitos, el Juez mediante auto inadmite la acción y otorga un término de tres (3) días para que el actor popular corrija las inconsistencias echadas de menos, de no hacerlo dentro del plazo antes señalado inmediatamente procede el rechazo de la acción.

A partir de lo anterior, se pretende identificar y analizar las razones por las cuales se ocasionaron las inadmisiones y rechazos de las *acciones populares* presentadas en el periodo comprendido entre 2007 – 2010 en los Juzgados Administrativos del circuito de Pasto.

ABSTRACT

The 1991 constitutional constitutional rose to the legal class actions leaving embodied in Article 88 of the Constitution, which was then ruled by Law 472 of 1998, this action is exerted to prevent consequential damage, stop the danger, threat, breach or tort rights and collective interests, or to restore things to their previous state when possible. The jurisdiction of this action was filed in the first instance under Article 15 and 16 ibid in the Administrative Judges in the case of acts or omissions arising from public or private persons performing administrative functions, and Civil Judges Otherwise itinerary. On appeal, the competition moved to the First Section of Administrative Court or the Civil Chamber of the tribal district within whose jurisdiction the trial judge.

Article 20 of Law 472 of 1998 regulates in general admission, rejection and rejection of Popular Action once popular action meets the requirements for admission, it is immediately taken and continues to own these procedural step actions, and if the result of this analysis were to present inconsistencies in their requirements, the court by order inadmite action and grants a term of three (3) days to correct the inconsistencies popular actor pitches least not do so within the time limit set immediately proceeds the rejection of the action.

From the above, it aims to identify and analyze the reasons which caused the inadmissiones and rejection of class actions filed in the period between 2007 - 2010 in the Administrative Courts Pasto circuit.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar las diferentes razones por las cuales se inadmiten y se rechazan las acciones populares, en cumplimiento al derecho sustancial, procurando por la protección de derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 88 de la Constitución de 1991 y en artículo 4 de la Ley 472 de 1998, derechos que fueron elevados a rango constitucional.

Esta investigación se fundamenta en el trabajo realizado como investigadores del Observatorio de Justicia Regional de la Universidad de Nariño de la Especialización en Derecho Administrativo, labor en la cual se ha encontrado que la falta de requisitos procesales de las acciones populares puede generar dos fenómenos jurídicos independientes: **la inadmisión y el rechazo**.

Estas son etapas procesales donde el Juzgador debe analizar todos y cada uno de los requisitos legales exigibles en este tipo de acciones, evitando con ello futuras nulidades o sentencias inhibitorias como por ejemplo ante una acción indebida. Así entonces, el cumplimiento de los requisitos procedimentales garantiza un efectivo acceso a la administración de justicia en procura de los derechos colectivos.

Para ello, en este informe de observatorio, primero se harán algunas precisiones dogmáticas en cuanto los elementos constitutivos de las acciones populares, revisando brevemente sus antecedentes, su naturaleza jurídica, sus características generales, su procedencia y sus requisitos mínimos de existencia.

En una segunda etapa, se adoptará un enfoque netamente subjetiva para conocer cuáles son las notas generales de su trámite al interior del ordenamiento jurídico colombiano, la necesaria diferenciación entre las posibilidades procesales de

admisión, inadmisión o rechazo; y que alternativas puede asumir el actor popular ante estas eventualidades.

Estos dos capítulos de informe se desarrollaron haciendo una revisión no sólo de la doctrina, sino también de importantes fallos de la jurisprudencia nacional.

Finalmente, en procura de contribuir con el actor popular en el ejercicio de la acción ídem y ayudar a comprender las labores que efectuaban los operadores Judiciales al procesar esta acción, se efectuará un análisis de las providencias judiciales emitidas por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto que los llevaron a declarar la inadmisión y rechazo de este mecanismo de protección de derechos colectivos. Todo esto por supuesto, dentro de las decisiones proferidas durante el periodo comprendido entre el año 2007 al año 2010, periodo objeto del presente trabajo.

1. ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE LA ACCION POPULAR

1.1 CLASES DE ACCIONES CONSTITUCIONALES

Las acciones constitucionales¹ son mecanismos de participación social creadas por el poder constituyente delegado a favor del ciudadano para defender y representar intereses particulares o comunitarios. En nuestro ordenamiento jurídico dichas acciones son: la acción de tutela (artículo 86), para la protección de los derechos constitucionales fundamentales; la acción de cumplimiento (artículo 87), para la efectiva observancia de los deberes contenidos en leyes y actos administrativos, y las acciones populares (artículo 88), para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente.

Como complemento, también existe la **class action** o acción de grupo (artículo 88, inciso segundo), para obtener mediante la intervención de abogado la indemnización de los daños individuales causados a un grupo integrado por no menos de veinte personas. Al género de las pretensiones constitucionales pertenece también la de inconstitucionalidad, de larga tradición en Colombia, mediante la cual el ciudadano puede obtener de la Corte Constitucional una declaración con fuerza de cosa juzgada consistente en dejar sin valor y por fuera del ordenamiento jurídico, total o parcialmente, una ley de la República o un decreto con fuerza de ley expedido por el gobierno nacional, cuyo texto contradice los derechos y principios de la carta política.

1.2 ANTECEDENTES DE LA ACCION POPULAR

Entrando en materia, las acciones populares tienen dos comienzos, uno en el **Common Law** mediante los procesos llevados a cabo en las “equity cours” donde

¹ O pretensiones constitucionales si extrapolamos la doctrina adoptada por la Ley 1437 de 2011, frente a los Medios de Control que no hace más que reconocer la unicidad de la acción, dejando atrás el concepto romanista de la misma.

la equidad superaba a las leyes y sus formalidades²; y el otro en el Derecho Romano el cual las contemplaba como una acción civil. En Colombia se constituyeron con la expedición del Código Civil de Don Andrés Bello, quien siguiendo la tradición romanística, contempló algunas acciones populares introduciendo por primera vez en nuestro sistema jurídico tales figuras, pero sin mayor trascendencia³. Es indiscutible que a partir de la expedición de la Constitución de 1991 estas instituciones adquirieron un papel protagónico en nuestro País, debido en gran parte al carácter social y democrático de nuestro Estado Social de Derecho⁴.

En este entendido, la Asamblea Nacional de 1991, constitucionalizó por primera vez a las Acciones Populares, como una herramienta destinada a la defensa de los derechos e intereses colectivos de los miembros del conglomerado social, siguiendo una corriente reivindicadora de los derechos colectivos que ya había entrado en escena, varios años atrás.⁵ Así mismo, según la facultad delegada en el artículo 88 constitucional y dentro de su atribución legislativa, el Congreso expidió en 1998 la Ley 472, la cual reglamentó estas figuras tanto desde el punto de vista sustancial como procesal. Con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 18 de enero de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estas acciones fueron elevadas jurídicamente al rango de medio de control, manteniendo vigencia la ley especial que la regula (ley 472 de 1998).

² También denominadas *courts of equity* porque manejaban demandas y peticiones que solicitaban amparos distintos ante los daños causados, tales como mandamientos de pago, medidas cautelares y reparaciones específicas. Poco a poco, los tribunales de equidad se han ido fusionado con los tribunales de justicia. En Estados Unidos, los Tribunales Federales de bancarrota son un ejemplo de cortes que deciden en equidad.

³ Véase la Acción Popular a favor de bienes de uso público y de los usuarios del artículo 1005 del Código Civil y la Acción Popular de daño contingente del artículo 2359.

⁴ FLOREZ MUÑOZ, Daniel Eduardo. La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del estado constitucional en Colombia: Imperialismo constitucional y defensa popular de la Constitución. Medellín: Opinión Jurídica Universidad de Medellín, 2010.

⁵ Recuérdese aquí la Acción de Protección del espacio público y del medio ambiente de la Ley 9 de 1989, y la Acción Popular del Decreto 2003 del mismo año.

1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCION POPULAR.

Técnicamente hablando, las acciones populares son medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, las cuales se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre las garantías y haberes colectivos, o para tratar de restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, siempre que estos bienes jurídicos se encuentren amenazados o violados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares.

“Los derechos e intereses colectivos clasificados como derechos de tercera generación y contenidos en la Constitución Política dentro del título II capítulo 3 “De los derechos colectivos y del ambiente” obedecen a un concepto más contemporáneo que los denominados derechos civiles y políticos y que los derechos sociales, económicos y culturales. Nacen de la evolución del Estado liberal y del Estado social y son una manifestación de la democracia participativa en la que “el ciudadano, sin la intervención de sus representantes, se convierte en vocero efectivo de intereses generales o comunitarios”⁶

Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, no son únicamente los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, y salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, ni tampoco los enunciados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN POPULAR.

Sus características resultan de la legislación que la regula, es decir artículo 2 de la ley 472 de 1998, y se caracterizan por ser: preventiva, restitutoria e indemnizatoria:

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia SU-067 de 1993. Ms.Ps: FABIO MORON DIAZ y CIRO ANGARITA BARON.

a). Preventiva: Cuando se pretenda eliminar la amenaza a un derecho o interés colectivo para evitar su violación definitiva.

b). Restitutoria: Cuando apunta a que las cosas vuelvan a su estado anterior a la vulneración o amenaza, en la medida en que fuere posible.

c). Es Indemnizatoria: Cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo.

1.5 PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR.

Procede cuando existe: un interés o derecho colectivo que se encuentre amenazado o vulnerado, por la acción u omisión de una autoridad pública o de particulares que amenaza o viola el interés o derecho colectivo. Así entonces, la acción no es subsidiaria y procede siempre que se encuentren vulnerados o amenazados derechos colectivos, independientemente de la procedencia de otras acciones por medio de las cuales sea posible solicitar el cumplimiento de una norma, alcanzar la protección de un derecho fundamental o sancionar al funcionario público por haber incurrido en faltas que generan responsabilidad penal, civil, disciplinaria o fiscal⁷.

1.6 REQUISITOS DE LA ACCION POPULAR.

El artículo 18 de la Ley 472 de 1998, contempla los siguientes requisitos para promover una acción popular:

⁷ Sección Tercera, Consejo de Estado, Sentencia de 14 de junio de 2001. M. P: Dr. Alier Hernández Enríquez, Exp, 68001-23-15-000-3000-2009-01, Ref Acción Popular.

- 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 las personas naturales o jurídicas, 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 Jurisprudencia de Consejo de Estado adicionalmente a los anteriores requisitos ha establecido los siguientes requisitos para la procedibilidad de la acción:

“1. Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

2. Que la acción se promueva durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, o durante los 5 años contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración por la cual se solicite la restitución de las cosas a su estado anterior.

3. Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo”⁸.

Con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, se estableció en el artículo 144 inciso 3 un requisito previo, como es: que 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 acudirse

⁸ Sección Tercera, Consejo de Estado, Sentencia del 01 de junio de 2000, C. P. Alier Hernández Enríquez. Ref AP – 043.

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.

1.7 LA ACCION POPULAR COMO MEDIO DE CONTROL – LEY 1437 DE 2011.

Dentro de las acciones que viene conociendo la jurisdicción contenciosa administrativa por disposición de la ley 472 de 1998, se encuentra las acciones populares y las acciones de grupo. En este sentido la ley 1437 de 2011 introdujo estas denominadas acciones constitucionales como medio de control (artículos 144 y 145 *Ibíd*em).

El artículo 144 de la nueva ley 1437 de 1998, estableció el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, que es lo que se conoce como acción popular y que es regulada por la ley 472 de 1998.

Lo que hizo esta norma es eliminar las clases de acciones judiciales de la jurisdicción contenciosa administrativa, enmarcadas dentro de su correspondiente pretensión, como eran: la acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acción contractual, etc., para dar paso a los **medios de control**, con la finalidad de evitar la indebida acumulación de acciones y/o pretensiones.

El nuevo código no crea ningún nuevo medio de control de los ya existentes ni crea una nueva acción judicial bajo el nombre de medio de control. Lo que hace es compilar los mecanismos judiciales existentes diseñados para controlar, en

general, las actividades tanto jurídicas como materiales del Estado, regidas fundamentalmente por el derecho administrativo.⁹

Los medios de control, buscan por otro lado que el operador judicial al momento de analizar todos los requisitos que exige la ley para admitir una demanda, es evitar las inadmisiones o rechazos de demandas. Tanto que al momento de presentar cualquier medio de control, al juez le permitirá darle a la demanda el trámite que le pueda corresponder de acuerdo al fin perseguido, como por ejemplo un medio de control de acción de cumplimiento, cuando en el fondo se persiga una protección de un derecho o interés colectivo, el juez queda facultado para darle el trámite de la acción popular, sin que ello implique inadmisiones o rechazos, como lo que ocurría antes de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011.

⁹ Medios de Control, Ley 1437 de 2011, Por Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Magistrado del Consejo de Estado de Colombia. Síntesis de la conferencia dada en el Seminario Internacional de Presentación de la Ley 1437 de 2011, Biblioteca Luis Ángel Arango, 2 de febrero de 2011.

2. ETAPA SUBJETIVA DE LA ACCIÓN POPULAR

2.1 PRESUPUESTOS PROCESALES.

El Juzgador en procura de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia debe propender por el cumplimiento de las diferentes etapas procesales a las que se ciñen las *acciones populares* como son: Admisión, corrección de la misma en caso de cumplir con algún de los requisitos, traslado al demandado, pacto de cumplimiento, revisión del pacto cumplimiento por parte del Juez, periodo probatorio, alegatos, Sentencia de primera instancia, Impugnación del fallo, Sentencia de segunda instancia y Consulta en el incidente de desacato.

Para el caso objeto de estudio ahondaremos sobre la inadmisión y rechazo de las *acciones populares*; así entonces, cuando la demanda presentada por el actor popular adolece de alguno de los requisitos exigidos por el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 produce la figura jurídica de la ***inadmisión***, esta situación arroja dos escenarios: El primero es el término de tres (3) días que el juzgador le da al actor popular para que subsane las falencias, que de hacerlo procederá a su admisión y ordenará seguir con las etapas procesales subsiguientes, y el otro escenario se da, cuando el actor popular no subsana dentro del término de tres (3) la falencias advertidas por el Juez en el auto inadmisorio, este procederá a su ***rechazo*** por no corregir.

2.2 DIFERENCIACIÓN ENTRE ADMISIÓN, INADMISIÓN Y RECHAZO EN LA ACCIÓN POPULAR.

Como se indicó en anteriormente la admisión de la acción radica en que una vez analizados los requisitos que exige la ley, para el caso Ley 478 de 1998, el juzgador debe continuar con el trámite que amerite la acción; en cambio cuando la

acción no ha cumplido con los requisitos legales, estos deben subsanarse dentro del término legal para que posteriormente se acceda a la admisión de la misma; en caso de no haberse subsanado la acción dentro del término legal, automáticamente se procede a su rechazo.

El artículo 85 del Código de Procedimiento Civil¹⁰, señala las causales por las cuales se inadmite y rechaza la acción, en este evento el Juez debe señalar los defectos de que adolezca, para que el accionante los subsane en el término de cinco días. Si no lo hiciera rechazará la acción, no obstante cuando el rechazo se debe a falta de competencia, el juez la enviará con sus anexos al que considere competente dentro de la misma jurisdicción; en los demás casos, al rechazar la demanda se ordenará devolver los anexos, sin necesidad de desglose.

La ley 472 de 1988 referente al rechazo de la acción popular, no prevé, expresamente, el *rechazo* de plano de la demanda, sino que lo consagra como una consecuencia de su inadmisión, cuando no se subsanan los defectos, dentro del término previsto en el artículo 20 de tal disposición, la *inadmisión* de la demanda procede cuando la misma no cumpla los requisitos señalados en esa ley; no es de recibo que el Juez inadmita una acción cuando no cumpla con formalidades distintas de las exigidas legalmente para su presentación. Así las cosas, el Juez no está facultado para inadmitir la demanda argumentando la ausencia de requisitos adicionales a los previstos en la ley y mucho menos para rechazarla porque tales exigencias no se subsanaron.

En tratándose de acciones populares, lo que debe analizarse para determinar su procedencia, es si con ellas se pretende la protección de derechos e intereses colectivos; de ahí que cuando la demanda se encamine a tal fin hay lugar a su admisión. No puede el juez confundir la procedencia de esta acción con la

¹⁰ Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627.

prosperidad de la misma, pues éste es un asunto que se resolverá al momento de dictar sentencia luego de analizar los distintos aspectos del proceso.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual la acción popular, pasa a ser un medio de control y como tal está sometida a las ritualidades de esta ley, por lo tanto conforme al artículo 169 y 170 ibídem, la acción popular como medio de control es susceptible inadmisión y rechazo de la demanda.

2.3 RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA AUTO INADMISORIO Y RECHAZO.

La Ley 472 de 1998, en sus artículos 36 y 37, invoca los recursos que proceden contra autos y sentencias proferidos por el Juez, tales son el de reposición y apelación respectivamente. El recurso de reposición debe ser interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil y únicamente procede contra autos dictados durante el trámite de la Acción Popular¹¹, en cambio el recurso de apelación procede únicamente contra la sentencia de primera instancia, sin embargo con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual la acción popular es un medio de control y se ciñe al procedimiento de esta ley, estableció en su artículo 243, que contra el auto que rechace la demanda también cabe el recurso de apelación. Situación que no estaba contemplada en la ley 472 de 1998, no obstante, no era de recibo que el auto de rechazo de la acción no sea apelable, ya que este no es un auto dictado dentro del trámite del proceso, ello frustraría el inicio del juicio, por lo tanto ante la ausencia de una regulación expresa en la Ley 472 de 1998 en lo que refiere al auto de rechazo de la demanda, se debían aplicar las disposiciones del Código Civil y Código

¹¹ Es de tener en cuenta que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en donde estableció la acción popular como medio de control, cabe contra el auto que inadmite la demanda el recurso de reposición (art. 170 de la Ley 1437 de 2011)

Contencioso Administrativo, (hoy CPACA), por remisión expresa del artículo 44 de la ley en comento, toda vez que no se opone a la naturaleza y finalidad de tales acciones, por lo tanto, el auto de rechazo será susceptible también de apelación.

Al respecto y ante la usencia que había sobre este último punto, el Honorable Consejo de Estado en expediente 2002 – 2188, Sala Plena, Actor: Laura Díaz Herrera, Magistrada Ponente doctora María Elena Giraldo Gómez, refirió:

“ Entonces en las acciones populares el auto de rechazo de la demanda será recurrible en apelación por dos situaciones jurídicas: la primera concerniente a que la ley determinó que los procesos promovidos en ejercicio de las acciones populares tienen dos grados de decisión (Art. 16 de la ley 472 de 1998) y la segunda situación, referente a que el C. C. A prevé que el auto de rechazo de la demanda en asunto de dos instancias es apelable (arts. 181 num. 1 y 129 ibídem).”

Por otra parte, cabe anotar que si bien el artículo 37 de la ley 472 de 1998, estableció que el recurso de apelación procese contra la sentencia de primera instancia; a su vez, el artículo 26 ibídem, estableció la procedencia del recurso de apelación contra el auto que decreta las medidas previas¹² con el fin: de evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual.

Resumido lo anterior, encontramos que el recurso de apelación además de proceder contra el fallo de primera instancia, también procede contra el auto que rechaza la demanda y el auto que decreta una medida previa.

¹² El numeral 2 de la ley 1437 de 2011, estableció la procedencia del recurso de apelación contra el auto que decreta una medida cautelar.

2.4 PRONUNCIAMIENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA INADMISIÓN Y RECHAZO:

Frente a este punto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra, y radicación número 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP), ha referido:

“...Es decir, en las acciones populares no está contemplado el rechazo de plano de la demanda, pues al tenor del art. 20 de la Ley en comento, dicha medida sólo puede ser consecuencia del incumplimiento por parte del actor de su deber de corregir la demanda, a fin de que cumpla a cabalidad con los requisitos previstos para ésta en el artículo 18 *Ibidem*, dentro del término de 3 días, que el juez debe conceder para tales efectos cuando advierta falencias en la demanda inicialmente presentada¹³...”

Como indicó el Consejo de Estado, en las acciones populares no se contempla un rechazo de plano de la demanda, pues para que se produzca este fenómeno, es necesario que previamente se ordene corregir las falencias de que adolezca la demanda, cuya consecuencia de su no corrección hace que se genere un rechazo de la misma. Frente a este punto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) conservó en las acciones populares y de grupo como medios de control, que la demanda no es susceptible de rechazo de plano, pues para que se produzca el rechazo previamente debe haberse ordenado su corrección y el accionante omita su obligación de corregir (artículos 169 y 179 del CPACA).

De todo lo anterior, la investigación tiene como objetivo principal analizar las razones por las cuales las acciones populares impetradas durante el periodo 2007 – 2010, para proteger los derechos e intereses colectivos, fueron inadmitidas y rechazadas, decisiones que fueron adoptadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, Nariño.

¹³ Ver entre otros: Consejo de Estado, S.C.A., auto de marzo 23 de 2001, Exp. AP-046; auto de julio 6 de 2001, Exp. AP-117 y; auto de octubre 25 de 2006, Exp. AP-938, C.P. Ruth Stella Correa.

Para cumplir con dicho objetivo se hizo necesario determinar la naturaleza de las acciones populares y los derechos que se pretendían proteger, a partir de la normatividad que regula las acciones populares y de la jurisprudencia, se determinará el criterio adoptado en las decisiones de inadmisión y rechazo de las acciones populares, y se construirá cuáles son los fundamentos facticos para su decisión.

La investigación, se justifica en la medida que se genera información sobre la vulneración a derechos colectivos e intereses colectivos, decisiones de amparo proferidas, las situaciones más recurrentes como vulneradoras de los derechos e intereses colectivos, la efectividad y eficacia real de dichas órdenes, con el fin de realizar un diagnóstico real del ejercicio judicial en materia de acciones populares, que permita establecer medidas en aras a optimizar el servicio de administración de justicia regional.

3. RESULTADOS FACTICOS DEL TRABAJO REALIZADO

3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.

La información se fundamenta en los datos registrados en los módulos “Consulta Dinámica” y “Estadística”, del Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental oficial “Justicia Siglo XXI”, se encontró que en el periodo comprendido entre los años 2007 a 2010, en el Circuito Judicial de Pasto Nariño; se adelantaron 728 acciones populares distribuidas en los 8 Juzgados Administrativos del Circuito judicial de Pasto.

En esta universalidad para el estudio se tomó una muestra de 172 asuntos que corresponden a la muestra global para el grupo de trabajo de observatorio de la Universidad de Nariño y es base para todos los estudiantes que realizamos investigación sobre acciones populares tramitadas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto.

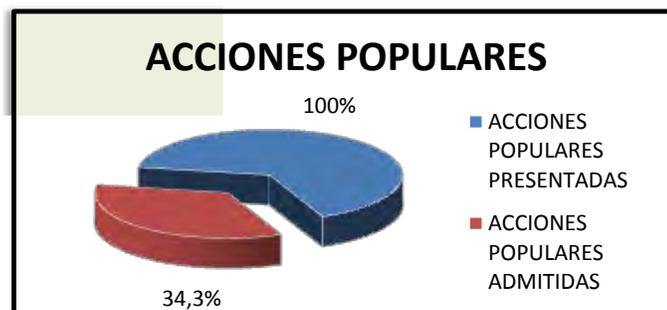
La Investigación se orienta a obtener, sistematizar y analizar las tendencias de las decisiones judiciales proferidas por los Jueces Administrativos de Pasto, buscando además adquirir un conocimiento que permita tomar los correctivos para dar viabilidad y funcionalidad a este tipo de acciones con aras a materializar una efectiva protección de los derechos e intereses colectivos que se pretendan proteger con el ejercicio de las mismas.

De los 172 asuntos, de una muestra global, frente a la inadmisión y rechazo de las acciones populares, dio los siguientes resultados:

3.1.1 Demandas Admitidas:

De los procesos presentados durante el periodo comprendido entre los años 2007 – 2010, fueron admitidos desde su presentación 59 procesos, ya que cumplieron con los requisitos establecidos en la Ley 472 de 1998, que corresponde al 34.30%.

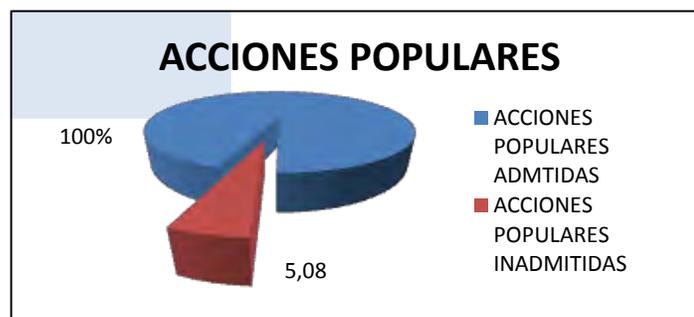
Grafico 1. Demandas Admitidas.



3.1.2. Demandas Inadmitidas:

De 59 procesos admitidos, 3 procesos fueron inadmitidos al presentar la acción popular por no cumplir con los requisitos establecidos en la ley 472 de 1998, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 5,08%.

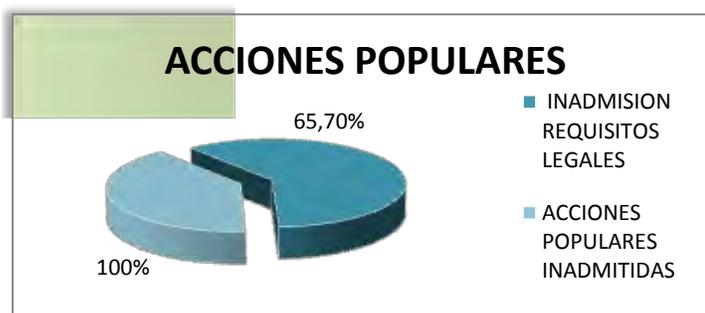
Grafico 2. Demandas Inadmitidas.



3.1.3. Demandas Inadmitidas por Falta de Requisitos Legales:

De los procesos presentados durante el periodo comprendido entre los años 2007 – 2010, fueron inadmitidos 113 procesos, porque no cumplieron con los requisitos de la Ley 472 de 1998 y por indebida acción, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 65.70%.

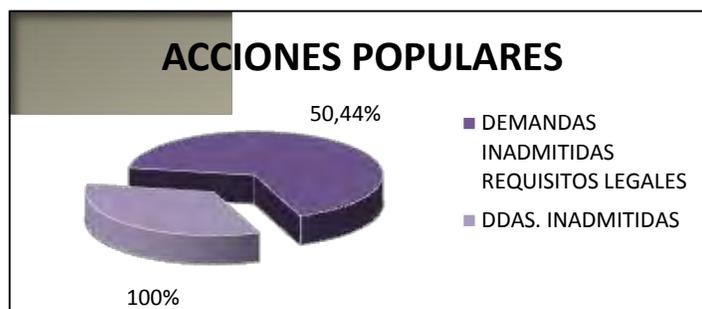
Grafico 3. Demandas Inadmitidas por Falta de Requisitos Legales.



3.1.4. Demandas Inadmitidas Sobre 113 Demandas Presentadas:

De los 113 procesos inadmitidos, 57 procesos se inadmitieron porque no cumplieron con los requisitos de la Ley 472 de 1998, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 50,44%.

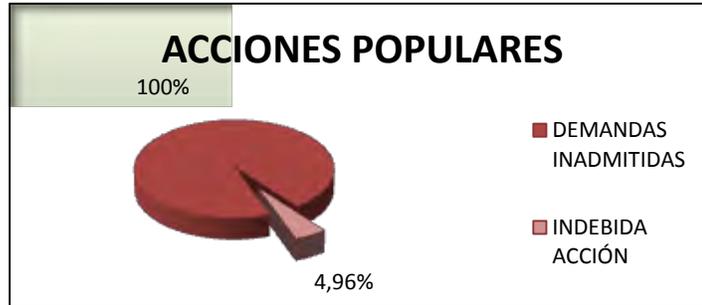
Grafico 4. Demandas Inadmitidas Sobre 113 Demandas Presentadas.



3.1.5. Demandas Inadmitidos por Indebida Acción:

De los 113 procesos inadmitidos, 56 procesos se inadmitieron por indebida acción, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 4,96%.

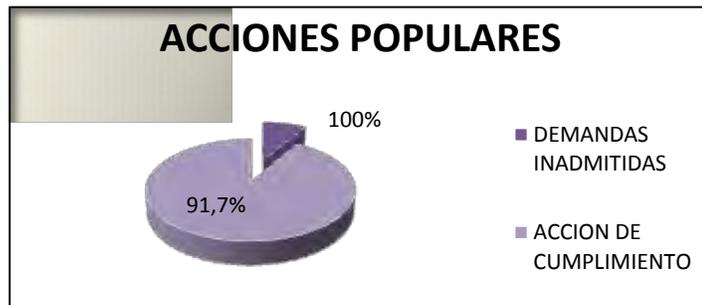
Grafico 5 Demandas Inadmitidos por Indebida Acción.



3.1.6. Pretensión de Acción de Cumplimiento en Acción Popular.

De los 56 procesos inadmitidos, 51 procesos se inadmitieron porque la acción a impetrar era la Acción de cumplimiento, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 91,7%.

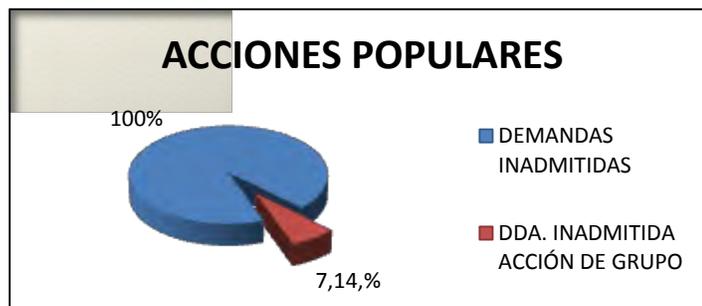
Grafico 6. Pretensión de Acción de Cumplimiento en Acción Popular.



3.1.7. Pretensión de Acción de Grupo en Acción Popular:

De los 56 procesos inadmitidos, 4 procesos se inadmitieron porque la acción a impetrar era la Acción de grupo, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 7,14%.

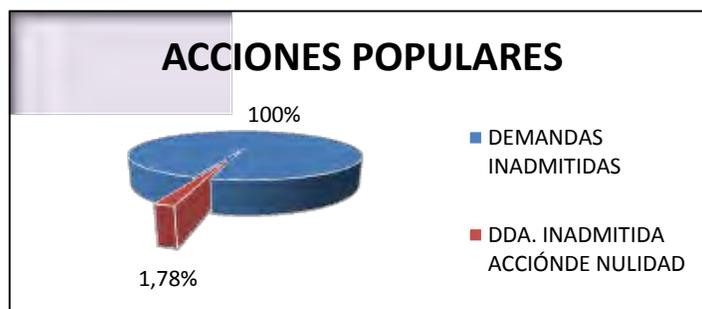
Grafico 7. Pretensión de Acción de Grupo en Acción Popular.



3.1.8. Pretensión de Acción de Nulidad en Acción Popular:

De los 56 procesos inadmitidos, 1 proceso fue inadmitido porque la acción a impetrar era la Acción de nulidad, que sobre el total de la muestra representativa equivale a 1,78%.

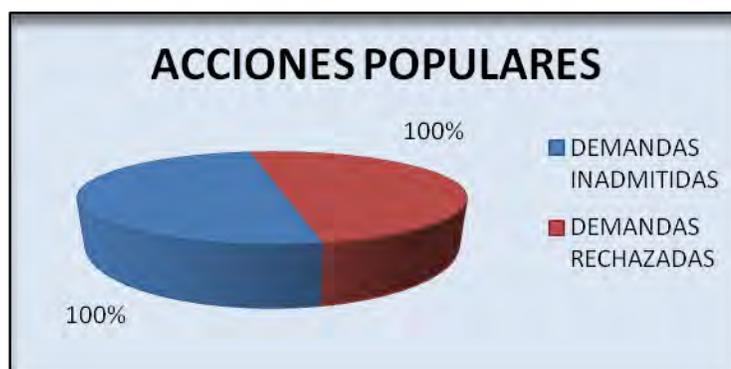
Grafico 8. Pretensión de Acción de Nulidad en Acción Popular.



3.1.9. Rechazos de Demandas por no Corrección:

De los procesos presentados durante el periodo comprendido entre los años 2007 – 2010 y que fueron inadmitidos, el 100% de ellos fueron rechazados ya que no fueron corregidos dentro del término legal establecido.

Grafico 9. Rechazos de Demandas por no Corrección.



3.2 ASPECTOS FACTICOS DETERMINANTES PARA LA INADMISION Y RECHAZO DE LAS ACCIONES POPULARES:

Al realizar el presente estudio, conforme se ve reflejado en los resultados estadísticos representados dentro de las graficas indicadas en el punto anterior, encontramos sin mayor esfuerzo al realizar la revisión de expedientes de los juzgados administrativos de Pasto, aspectos determinantes para la inadmisión y posterior rechazo de las *Acciones Populares*, encontrando:

3.2.1 Falta de Conocimiento Jurídico o Derecho de Postulación.

Que las *Acciones Populares* por su naturaleza jurídica, son incoadas por cualquier ciudadano sin derecho de postulación y sin el conocimiento pleno del ejercicio del derecho, ello pudo repercutir en la inadmisión por ausencia de uno o varios de requisitos establecidos en la Ley 472 de 1998, falencias que una vez echadas de menos por el operador judicial no son subsanadas, generando el rechazo de las mismas, situación que llevó a un desgaste judicial, tal y como ocurrió dentro de los expedientes analizados.

3.2.2. Indebida Escogencia de la Acción.

El desconocimiento del objeto de las Acciones constitucionales como es el caso de pretender en el fondo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley; fue un factor determinante para la inadmisión y posterior archivo de este tipo de acciones, por cuanto en la mayoría de las acciones populares analizadas, los hechos de la acción se encaminaron a que se cumpla una norma con fuerza material de ley que impone una obligación de hacer o no hacer, como por ejemplo muchas acciones con el mismo demandante y como demandado un municipio distinto del Departamento de Nariño, estaban encaminadas a que se implemente ventanillas preferenciales en cada municipio para personas con discapacidades físicas, conforme lo indican el artículo 9 de la ley 1091 de 2009 y artículo 9 de la ley 1171 de 2007. Situación que una vez analizada por el Juez de conocimiento, inadmitió la correspondiente acción popular y ordenó su corrección, las cuales al final no fueron corregidas y por ende rechazadas.

3.2.3 Obtención de Incentivo Económico.

Otro factor determinante para que haya una alta estadística en las inadmisiones y rechazos de las acciones populares durante el periodo comprendido entre el año

2007 y año 2010, se debió a que en las fechas indicadas se encontraba vigente la figura jurídica del incentivo económico, contemplados en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998.

Estos establecían un reconocimiento económico para el demandante de una acción popular que giraba entre diez (10) y ciento cincuenta salarios mínimos mensuales (150) y del quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública por concepto del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, estos reconocimientos fueron derogados por la ley 1425 de 2010, la cual en juicio de constitucionalidad fue declarada exequible por la Corte constitucional en Sentencia C-630/11.

Este incentivo, motivaba a que las personas concurren ante la jurisdicción contenciosa administrativa a invocar la amenaza o vulneración de derechos e interés colectivos, más motivados por un carácter oneroso que preventivo y proteccionista, es así entonces, como se puede desprender de los resultados estadísticos de los procesos analizados y estudiados, todas las demandas entre sus pretensiones se dirigían además de solicitar la protección de un derecho o interés colectivo a que se pague el incentivo económico.

3.2.4. Falta de Interés Directo del Actor Popular.

Ligado al punto anterior, en busca de un incentivo económico, se notó que los actores populares eran personas foráneas a la jurisdicción que abarca al Departamento de Nariño y quienes en sus escritos de demandas, la gran mayoría eran los mismos formatos para cada demandado Popular (municipios de Nariño), fue esa misma foraneidad que conllevó a no tener un contacto directo entre el actor popular y el Juzgado de conocimiento con el fin de corregir las pretensiones para encaminarlas por el sendero de la acción popular a fin de proteger los

derechos e intereses colectivos, que al final como se anotó antes conllevó a un desgaste del aparato judicial.

3.2.5 Falta de Garantía a la Prevalencia del Derecho Sustancial por los Operadores Judiciales.

Se pudo notar que pese a encaminarse los hechos en el fondo al cumplimiento de una norma, también las pretensiones se encaminaron a tomar medidas de protección de derechos e intereses colectivos, los cuales estaban dirigidas de manera distinta al cumplimiento de una norma, sin embargo los jueces de manera rigurosa concluyeron que conforme a los hechos se pretendía el cumplimiento de una norma, sin que se haya analizado en el fondo que derechos colectivos se podrían proteger en aras de garantizar la prevalencia del derecho sustancial y el interés general.

Puesto que adecuar una pretensión o un hecho en la acción popular conforme se ordenó en autos que inadmiten demanda, en nuestro concepto resultaría innecesario por cuanto el operador judicial en este tipo de acciones, la ley le ha dado atribuciones para que bajo su consideración tome las medidas que considere necesaria para evitar la amenaza, vulneración y hacer cesar el peligro de un derecho o interés colectivo, las cuales se puede ordenar como medida cautelar¹⁴ o en sentencia, aspectos estos que no fueron tenidos en cuenta.

¹⁴ **Art 17, ley 472 de 1998**, Inciso 3.... En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediabiles e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Art. 25 ibidem Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes.....:

Por lo anterior, se hace necesario traer a colación el concepto del Honorable Consejo de Estado, del 04 de marzo de 2008, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Toban, Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00034-01(IJ) AP:

“... en otras palabras, siempre que esté de por medio la supuesta vulneración de un derecho o interés colectivo, por presunto acto, acción u omisión de las entidades públicas o de los particulares que desempeñan esas funciones, resulta procedente la acción popular, sin perjuicio de que también pueda intentarse otra acción, como por ejemplo la de nulidad o la contractual, a que alude el a quo...”

Con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y al elevar la acción popular como medio de control, recoge de alguna manera la anterior postura citada del Consejo de Estado, por cuanto el operador judicial al momento de analizar la demanda y los requisitos para su admisión, velará por el fin que se persigue y ordenará adecuar su trámite, situación que no era viable con la ley 472 de 1998 y el antiguo Código Contencioso Administrativo, no obstante, que a pesar de que en la actualidad se pueda adecuar una demanda de acuerdo al fin perseguido como medio de control de las actividades tanto jurídicas como materiales del Estado, esto no significa que siempre se va dar, porque habrá momentos en que el juez ordenará corregir posibles falencias, que ante el incumplimiento podría generar el correspondiente rechazo de la demanda.

Así entonces, consideramos que sigue habiendo un vacío jurídico, por cuanto el juzgador podría a su arbitrio admitir o inadmitir una acción popular cuando el asunto es materia de otra acción, razón por la cual generaría una disparidad de conceptos, sin embargo nuestros Jueces Administrativos al estudiar las diferentes acciones populares en el periodo comprendido entre los años 2007 – 2010, no acogieron este concepto, razón por la cual un porcentaje significativo resultaron rechazadas porque dentro del término no invocaron las acciones correspondientes, el concepto del Consejo de Estado crea un limbo jurídico

porque si bien las acciones de cumplimiento y aun mas las de simple nulidad propenden por la protección de derechos colectivos, su objeto es diferente, entonces dejaría que el acceso a la administración de justicia este sometida al alea ya que no existen parámetros legales y jurisprudenciales definidos.

4. CONCLUSIONES.

A partir de la expedición de la constitución de 1991, se crea la idea de un Estado Social de Derecho, creando un vínculo entre éste y la Sociedad, se constituye en un ente que vela por la tutela de unos derechos individuales y colectivos, es decir el Estado se convierte en proteccionista, razón por la cual se fortalecieron las diferentes Acciones Constitucionales, al punto de elevarlas a medios de control con la ley 1437 de 2011 sin perder su naturaleza jurídica que las caracteriza.

Estos mecanismos de participación social, fueron creados por el poder constituyente delegado a favor del ciudadano para defender y representar intereses particulares o comunitarios. En nuestro ordenamiento jurídico dichas acciones son: la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares y de grupo para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente, es decir, estas últimas fueron pensadas como medios para materializar la protección de los derechos e intereses colectivos del conglomerado social.

Dada la naturaleza jurídica de la *Acción Popular*, en gran medida por la motivación del incentivo económico, muchas personas sin la debida representación acudieron ante los estrados judiciales en ejercicio de esta, muchas veces en busca de salvaguardar los derechos e intereses colectivos de su comunidad o alguna región del País. Incluso personas inescrupulosas planteaban acciones populares en jurisdicciones ajenas a las suyas con el fin de perseguir el incentivo monetario.

Con los cambios acontecidos en los últimos años, se hace importante que las personas sin un adecuado conocimiento jurídico, antes de iniciar el trámite de una *Acción Popular* u otro tipo de acción como la Tutela, previamente deben buscar la asesoría de profesionales del derecho, o bien de las universidades a través de los consultorios jurídicos o en su defecto con la Defensoría del Pueblo para evitar

inadmisiónes y rechazos en este tipo de acciones, contribuyendo así con una recta y adecuada administración de justicia, sin un desgaste judicial innecesario.

Es importante que ante la presencia de varias universidades en nuestro Departamento de Nariño, que brindan formación jurídica y que tienen el servicio de asesoría, éstas deberían contemplar dentro de su pensum académico capacitaciones que se extiendan a los ciudadanos para dar a conocer de la existencia de cada una de las acciones constitucionales, el objeto de las mismas, las formalidades y los objetivos que persiguen. Capacitaciones que en provincia, también pueden ser ofrecidas por diferentes autoridades públicas en proyectos de profesionalización de líderes y de la comunidad en general.

De otra parte, al presentar una acción popular se hace necesario que el juzgador analice todos y cada uno de los requisitos legales de la misma, sin dejar de lado la posibilidad de aplicar la prevalencia del derecho sustancial cuando se mire que se pueda proteger un derecho o interés colectivo, aunque de las pretensiones o de los hechos se pueda inferir que se trata de otro tipo de acción, ello con el objeto de darle un trámite y evitar que muchas personas dejen de lado el propender por la defensa de estos derechos.

Que si bien es cierto, que con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, se introdujo la acción popular como medio de control, pretendiendo evitar la indebida acumulación de acciones y pretensiones, buscando además que el operador judicial de el trámite correspondiente de acuerdo al fin perseguido, en la práctica es difícil su aplicación, en razón a que no todos los jueces son competentes de conocer todas las acciones y no siempre va haber conexidad entre medios de control. Por tal motivo las inadmisiónes y rechazos de demandas se seguirán presentado conforme se analizo en este informe, por eso se hace importante no dejar de lado el estudio de la prevalencia del derecho sustancial.

El **medio de control** de protección de los derechos e intereses colectivos - *Acción Popular* establece un procedimiento especial enmarcado en la oralidad dejando a un lado el procedimiento del sistema escritural contenido en la ley 472 de 1998, motivo que aún mas requiere una previa preparación en el conocimiento y fin perseguido al momento de presentar la demanda, máxime si se tiene en cuenta que no se requiere de abogado para su presentación.

Por otra parte, aunque en la actualidad, con la modificación del incentivo económico, es claro que ya no serán muchas las acciones populares las que se presenten, por lo que el presente estudio evidencia cómo el avance en la normatividad, puede llevar a un avance en la administración de justicia.

Teniendo en cuenta la eliminación del incentivo económico se hace necesario que la Defensoría del Pueblo como sujeto activo de este tipo de acciones, sea fortalecida para que tenga mayor compromiso con la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos, por cuanto se pudo notar, esta Institución durante el periodo 2007-2010 poco participo como actor en la formulación de este recurso constitucional.

Finalmente, con la eliminación del inventivo económico se puede notar que las acciones populares ya casi no son ejercidas por los ciudadanos en aras de proteger los derechos e intereses colectivos, por lo que se hace necesario buscar medidas legislativas para que los cambios introducidos por la Ley 1425 y la Sentencia C- 630 de 2011, esta figura jurídica no quede definitivamente en el olvido.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Normatividad

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991. Bogotá: Legis Editores, 2013.

_____ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 01 (2, enero, 1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Bogotá D.E.: Diario Oficial No. 36439, 1984. Consultado en abril de 2013 de la página oficial de la Alcaldía de Bogotá. Disponible en:
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>>

_____ CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 472 (5, agosto, 1998). 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. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 43.357, 1998. Consultado en abril de 2013 de la página oficial de la Secretaría del Senado de la República de Colombia. Disponible en:
<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0472_1998.html>

5.2. Doctrina

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de acciones populares y de grupo. Consultado el 09 de abril de 2013 de la página oficial de la Defensoría del Pueblo. Disponible en:
<http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/cap_2007.pdf>

_____ FLOREZ MUÑOZ, Daniel Eduardo. La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del estado constitucional en Colombia: Imperialismo constitucional y defensa popular de la Constitución. Medellín: Opinión Jurídica Universidad de Medellín, 2010.

_____ MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2001. Consultado el 19 de abril de 2013 de la base de datos de la pagina oficial de la Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf>>

5.3. Jurisprudencia.

5.3.1 Corte Constitucional.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia SU-067 de 1993. Ms.Ps: FABIO MORON DIAZ y CIRO ANGARITA BARON.

_____ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-215 de 1999. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12 (parcial) , 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 de la Ley 472 de 1998, “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”. M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Bogotá D.C. : Gaceta de la Corte Constitucional, 1999. Disponible en la página web de la Corte Constitucional: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/>>

_____ Sentencia C-512 de 2004. Incentivos en acciones populares. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D.C. : Gaceta de la Corte Constitucional,

2004. Disponible en la página web de la Corte Constitucional:
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/>>

_____ Sentencia C-622 de 2007. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. M. P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C. : Gaceta de la Corte Constitucional, 2007. Disponible en la página web de la Corte Constitucional: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/>>

_____ Sentencia C-542 de 2010. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991, 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997 y 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998. M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá D.C. : Gaceta de la Corte Constitucional, 2010. Disponible en la página web de la Corte Constitucional: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/>>

_____ Sentencia C-630 de 2011. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010 “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”. M. P.: Ruth Marina Díaz Rueda. Bogotá D.C. : Gaceta de la Corte Constitucional, 2011. Disponible en la página web de la Corte Constitucional: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/>>

5.3.2 Consejo de Estado.

SECCIÓN TERCERA, Consejo de Estado, Sentencia del 01 de junio de 2000, C. P. Alier Hernández Enríquez. Ref AP – 043.

_____ SECCION TERCERA, Sentencia de 14 de junio de 2001,. M. P: Dr. Alier Hernández Enríquez, Exp, 68001-23-15-000-3000-2009-01, Ref Acción Popular.

_____ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia de 27 de enero de 2005. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C. : Anales del Consejo de Estado, 2005. Disponible en la página web del Consejo de Estado: <<http://www.consejodeestado.gov.co/>>

_____ SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 7 de junio de 2007. C.P.: Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá D.C. : Anales del Consejo de Estado, 2007. Disponible en la página web del Consejo de Estado: <<http://www.consejodeestado.gov.co/>>

_____ SECCIÓN TERCERA. Sentencia de 18 julio de 2007. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá D.C. : Anales del Consejo de Estado, 2007. Disponible en la página web del Consejo de Estado: <<http://www.consejodeestado.gov.co/>>

_____ SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 4 de marzo de 2008. C.P.: Dra. Martha Sofía Suarez Tobón. Bogotá D.C. : Anales del Consejo de Estado, 2008. Disponible en la página web del Consejo de Estado: <<http://www.consejodeestado.gov.co/>>