

MODIFICACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR POR ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

MARÍA FERNANDA SALAZAR GENOY

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

SAN JUAN DE PASTO

2012

MODIFICACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR POR ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

MARÍA FERNANDA SALAZAR GENOY

***Proyecto presentado para optar por el título a:
Especialista en Derecho Administrativo***

***Asesora:
Doctora Edilma Cecilia Arteaga***

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

SAN JUAN DE PASTO

2012

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Art. 1 del Acuerdo No 324 de octubre de 1966, emanado del honorable consejo directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Presidente de Tesis

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Mayo de 2012.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Introducción.....	7
1. La Acción Popular dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano, objeto, contenido y alcance.....	9
2. Paralelo entre Acción Popular y Acción de Cumplimiento.....	11
3. Adecuación de la petición presentada en Acción Popular hacia la Acción de Cumplimiento.	12
Conclusiones:.....	22
Recomendaciones.....	23
Referencias.....	24

MODIFICACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR POR ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

María Fernanda Salazar Genoy*.

Resumen.

Con el presente artículo se pretenden identificar los criterios que inducen al Juez administrativo para ordenar al accionante, la adecuación de peticiones formuladas en Acciones Populares, entre otras a la Acción de Cumplimiento. En ese sentido se estudian los alcances, finalidades y diferencias entre la Acción Popular y la Acción de Cumplimiento, se identifican los tipos de peticiones formuladas en la acción popular, sobre las cuales el funcionario judicial adopta la decisión de modificar la acción, y se revisa la jurisprudencia en que fundamentan dichas decisiones. De igual manera, se analizan las implicaciones que conlleva dicha modificación frente a la oportuna y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos demandados por el ciudadano, todo ello a partir de la revisión y estudio de expedientes que contienen acciones populares tramitadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2010.

Palabras Claves.

Acción Popular, Acción de Cumplimiento, Adecuación de la Acción, Inadmisión de la acción.

*Estudiante Especialización en Derecho Administrativo, Promoción Catorce, Universidad de Nariño.

Abstract

With the present article they are tried to establish the criteria that induce the administrative Judge to order the prosecutor, the request adjustment formulated in Public interest actions, among others to the Action of Fulfillment. In that sense the reaches study, purposes and differences between the Public interest action and the Action of Fulfillment, identify the types of requests formulated in the public interest action, on which the judicial civil employee makes the decision to modify the action, and the jurisprudence is reviewed on that they substantiate these decisions. Of equal way, the implications that this modification as opposed to the opportune and effective protection of the rights entails and I interest groups demanded by the citizen, all it from the revision and study of files are analyzed that contain public interest actions transacted by the Administrative Courts of the Circuit of Pasto, during the period between 2007 and 2010.

Introducción.

En el ordenamiento jurídico Colombiano las Acciones Populares tienen su primera aparición en la Constitución de 1991, en donde se consagran como una de las acciones de tipo constitucional cuyo principal objetivo consiste en garantizar el ejercicio y efectivo cumplimiento de los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos.

Los derechos colectivos gozan de especial importancia porque representan los intereses de un grupo de individuos, pertenecientes a diversos grupos sociales, a veces indeterminados, que excluyen pretensiones subjetivas o particulares, y que versan sobre cuestiones que afectan bienes esenciales de la vida, no sólo de la individual, sino de las cuestiones que comparte una pluralidad de personas en determinado lugar o espacio ambiental, promoviendo el mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad.

A partir de la relevancia adquirida por los derechos e intereses colectivos así como por la importante y notoria interposición de acciones populares, el Observatorio de Justicia Regional área de Derecho Administrativo, adelanta una investigación científica que pretende analizar los alcances interpretativos y normativos del operador judicial en el trámite y decisión de las Acciones Populares en el Circuito de Pasto.

Siendo uno de los objetivos de la investigación, identificar las problemáticas relevantes en el estudio de las Acciones Populares, se encontró que dentro de los aspectos procesales de la acción, la modificación de la misma se constituye en un fenómeno frecuente en las decisiones judiciales, y que por tanto amerita un estudio conciso y detallado.

Para efectos de adentrarnos en el estudio del fenómeno antes mencionado, se plantea como objetivo principal el identificar los criterios que inducen al funcionario Judicial a adecuar las peticiones formuladas en las acciones populares, entre otras a la acción de cumplimiento.

En primera instancia es preciso ubicar la acción popular dentro del ordenamiento jurídico, su objeto, contenido y alcance, sus diferencias con la Acción de Cumplimiento y la potestad otorgada al juez para ordenar la adecuación de la acción. En segundo lugar se identificarán los tipos de peticiones formuladas en la acción popular sobre las cuales los jueces administrativos del Circuito de Pasto han adoptado la decisión de adecuarlas a la acción de cumplimiento, así como las disposiciones normativas y jurisprudenciales en que se fundamentan.

Lo anterior, sin dejar de analizar las posibles consecuencias que pudieran presentarse en la garantía de derechos colectivos con la solicitud de adecuación de la acción, entre otras por afectarse la prelación entre el derecho sustancial sobre el material.

1. La Acción Popular dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano, objeto, contenido y alcance.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, las Acciones Populares encuentran su fundamento constitucional en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en donde se consagran como un instrumento procesal destinado a la defensa de los derechos e intereses colectivos de los asociados. Dicha norma establece que la ley regulará las acciones populares para la protección de derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, espacio, seguridad, salubridad, moralidad administrativa, ambiente, libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

En desarrollo del mencionado artículo, se expide la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y las acciones de grupo. Las acciones populares se definen como los medios procesales para la protección de derechos colectivos, que se ejercerán para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. En el artículo 4 de esta ley se determina una relación de derechos e interés colectivos objeto de protección a través de la acción popular, entre los que se encuentran: a) El goce de un ambiente sano; 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. Lo cual implica que no existe una lista taxativa de derechos colectivos.

Del mismo texto de la ley 472 de 1998 se tiene que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, y se encuentran legitimados para interponerla las personas naturales o jurídicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, cívicas o de índole similar, así como las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros, los Alcaldes y demás funcionarios públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos.

Además de regular los aspectos sustanciales de la Acción Popular, la Ley 472 de 1998 también reglamenta lo concerniente a los aspectos procedimentales. En ese sentido se ha establecido la facilidad y prevalencia para la presentación de la demanda, así como también los

requisitos de la misma, términos para la admisión, notificación, traslado, medidas cautelares, pacto de cumplimiento, periodo probatorio, sentencia, recursos y costas.

2. Paralelo entre Acción Popular y Acción de Cumplimiento

Si bien el legislador ha definido claramente la finalidad de la acción popular y los derechos sobre los cuales es pertinente su interposición, lo cierto es que en la práctica judicial se han presentado casos en los cuales el operador judicial ha considerado que ciertos derechos que pretenden protegerse con la interposición de una acción popular, también pueden garantizarse a través de otro tipo de acciones como la acción de cumplimiento.

La acción de cumplimiento se encuentra consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional, desarrollado a su vez por la Ley 393 de 1997, según la cual establece que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”*. (Cursiva fuera de texto). Siendo el objeto principal de esta acción, el lograr el efectivo cumplimiento de una ley o un acto administrativo, implicando no sólo la eficacia formal de dichos mandatos, sino la realización material de los deberes previstos en ellos. Esta acción puede ser ejercida por cualquier persona sin necesidad de acreditar ninguna situación jurídica concreta.

Las características propias y en especial la finalidad de la acción de cumplimiento así como de la acción popular, son lo que precisamente las diferencia unas de otras, puesto que mientras la acción de cumplimiento busca la protección de ordenamiento jurídico, a través de la realización o cumplimiento del deber que surge de la ley o de un acto administrativo omitido por la autoridad administrativa, con el fin de obtener la efectividad material de la ley, por su parte la

acción popular procura la protección de derechos e interés colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior.

3. Adecuación de la petición presentada en Acción Popular hacia la Acción de Cumplimiento.

El ordenamiento jurídico colombiano ha facultado al Juez constitucional para adecuar la petición a la acción que corresponda, no pudiendo rechazarla de plano. Para el caso de las acciones populares dicha facultad se encuentra consignada de manera expresa en el artículo 5 inciso segundo de la Ley 472 de 1998 que establece: *“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”***. (cursiva y negrita fuera de texto).

A su vez tramitar la demanda por proceso diferente al que corresponde se constituye en una causal de nulidad procesal, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, artículo 165 que remite a las causales de nulidad señaladas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

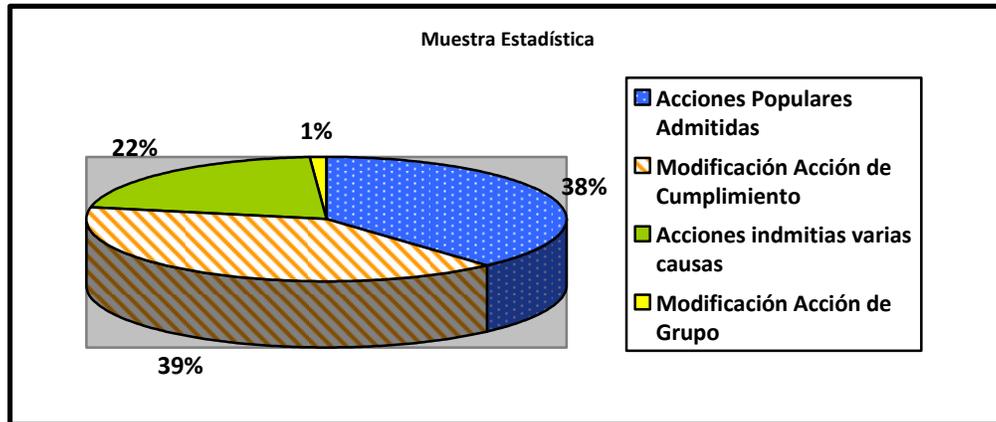
Por lo tanto, en aras de garantizar el acceso a la justicia y el principio de protección efectiva de derechos, así como para evitar la declaratoria de nulidad del proceso, el juez tiene la posibilidad de adecuar la petición a la acción que corresponda.

A partir de la investigación realizada por el Observatorio de Justicia Regional Área de Derecho Administrativo, y en desarrollo del objetivo tendiente a identificar problemáticas relevantes en el estudio de las acciones populares, fue posible determinar que la modificación de la acción popular hacia otro tipo de acciones ha sido un fenómeno frecuente en las decisiones judiciales y que por lo tanto amerita un estudio detallado del mismo.

Para el desarrollo de la investigación que da origen al presente artículo se utilizaron aspectos metodológicos cualitativos basados en la revisión y análisis de expedientes que contienen decisiones proferidas por Jueces Administrativos del Circuito de Pasto, en el periodo comprendido entre 2007 y 2010.

Como instrumento para la recolección y análisis de la información se utilizaron fichas técnicas que se aplicaron a una muestra estadística de acciones populares en cada uno de los juzgados administrativos del Circuito de Pasto.

Del análisis de la muestra estadística correspondiente a 182 acciones populares interpuestas en ocho Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, se tiene que en setenta y dos (72) de ellas se ordenó la adecuación de la acción popular hacia la acción de cumplimiento, lo que representa el 39% de las acciones instauradas, solamente sobre dos (2) acciones se ordenó la adecuación hacia la acción de grupo, correspondiendo al 1% de los casos. De las 108 acciones restantes, 70 de ellas, es decir el 38% fueron admitidas y tramitadas como acciones populares, y el 22% de las acciones fueron inadmitidas por diversas circunstancias entre ellas por no cumplir con los requisitos para la admisión o porque perseguían la nulidad de actos administrativos.



El principal criterio que conlleva al juez administrativo a tomar la decisión de adecuar las peticiones formuladas en las acciones populares hacia la acción de cumplimiento, se presenta cuando se deduce que los hechos y pretensiones están encaminados a lograr el cumplimiento de una determinada ley. Sin embargo este no ha sido un criterio uniforme acogido por los ocho juzgados administrativos del circuito de Pasto, puesto que frente a acciones similares unos han solicitado la adecuación de la acción, mientras que otros han tramitado el proceso hasta su terminación.

Dentro de las posiciones asumidas por los jueces administrativos del circuito de Pasto, con relación a las acciones populares cuyas peticiones se encaminan a exigir el cumplimiento de una ley cuya inobservancia genera afectación de derechos colectivos, se observaron las que a continuación se describen:

Como posición asumida en forma mayoritaria, presente en 53 de las 182 acciones revisadas, el juez inadmite de entrada la acción popular, ordenando en el auto admisorio al accionante, adecuarla hacia una acción de cumplimiento dentro de un término perentorio de tres (3) días, so pena de rechazo. Lo anterior con fundamento en que de los hechos y las pretensiones

consignadas en el libelo, se deduce que el objeto de la acción es obtener el cumplimiento de una ley.

En ese sentido el juez administrativo ha acogido la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual se establece que la acción popular es improcedente cuando los intereses del accionante se concretan en el cumplimiento de una ley, en cuyo caso procede la acción prevista en el artículo 87 constitucional, esto es, procede la acción de cumplimiento, tal como se expresa en Sentencia de 25 de enero de 2001, radicación AP-171, Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, según la cual se ha dicho:

A juicio de la Sala le asiste razón al Tribunal al considerar improcedente la acción popular interpuesta, porque el interés de los accionantes se concreta en el cumplimiento de la ley 226 de 1995, la cual desarrolla el artículo 60 de la Constitución en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, y en particular del artículo 26 de dicha ley. Para perseguir el cumplimiento de dicha ley procede la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución, cuyo objeto es el de “hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”, lo cual implica no sólo la eficacia formal de dichos mandatos, sino la realización material de los deberes previstos en ellos. Por lo tanto, los derechos que se pretende proteger en el caso concreto con la interposición de la acción popular, también pueden garantizarse con la acción de cumplimiento, pues no es cierto que esta acción tenga por objeto sólo la defensa del interés individual del accionante, como se afirma en la impugnación de la providencia.

Frente a esta circunstancia, es posible establecer que en ningún caso el accionante modificó la acción dentro del término legal, razón por la cual los juzgados procedieron a rechazar la acción.

Dentro de los asuntos estudiados, en dos (2) casos, expedientes 2008-151 y 2007-0092 del los Juzgados Séptimos y Octavo Administrativos, respectivamente, el auto de rechazo fue apelado por el accionante ante el Tribunal Administrativo de Nariño. En una oportunidad el Tribunal concedió la apelación y revocó la decisión de primera instancia, ordenando al juez tramitar la demanda como fue instaurada, porque en ese caso específico no procedía la acción de cumplimiento pues se trataba de exigir el cumplimiento de una norma de contenido patrimonial que establecía gastos, por lo que era posible discutir la vulneración de un derecho colectivo cuyo origen es el incumplimiento de una norma mediante una acción popular. En el otro caso en donde se presentó apelación, el Tribunal Administrativo confirma la decisión del juzgado bajo el argumento de que las pretensiones se encuentran encaminadas a la materialización de un deber estatal contenido en la ley.

Una segunda posición que se pudo observar, es aquella que se encuentra presente en 18 de los 182 casos revisados, en donde los juzgados admitieron como acción popular las acciones que pretenden el cumplimiento de una ley, porque a su juicio cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998; sin embargo en el trámite del proceso bien sea de oficio o por solicitud de la Defensoría del Pueblo, se declara la nulidad de lo actuado por que según los hechos y las pretensiones invocadas la acción procedente es la de cumplimiento y no la acción popular, con fundamento en la causal de nulidad contenida en el numeral 4 del artículo 140 del C.P.C (cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde), por remisión del artículo 165 del C.C.A. En estos eventos se ha ordenado al actor popular adecuar la acción so pena de rechazo.

Cabe resaltarse que la declaratoria de nulidad se ha presentado habiéndose agotado la contestación de la demanda, incluso cuando ya se había fijado fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento.

Dentro de estos casos, también se pudo observar que no siempre la solicitud de nulidad presentada por la Defensoría del Pueblo fue admitida por el Juez. En cuatro (4) casos cuando esta solicitud fue negada (Expediente 2009-271, Expediente 2009-277, Expediente 2009-254, Expediente 2009-265), la Defensoría interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Nariño, quien resolvió revocar la decisión de primera instancia y dispuso declarar la nulidad de lo actuado y ordenar al accionante adecuar la acción.

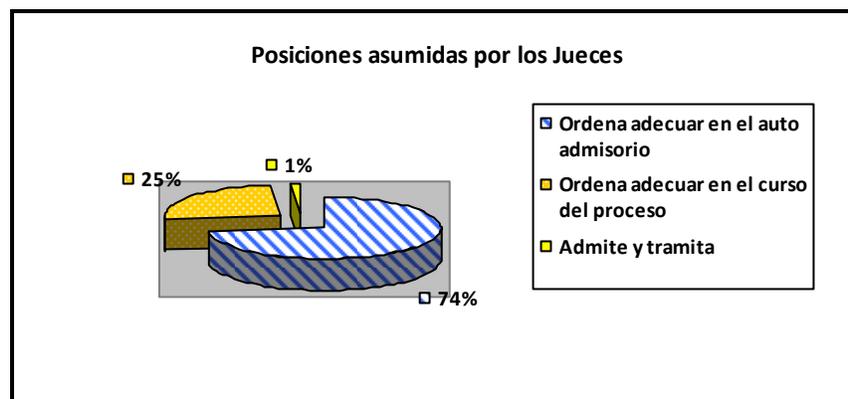
Una tercera posición y que representa un caso (expediente 2008-165) de la muestra estadística, tiene que ver cuando el juez admite las acciones populares que pretenden el cumplimiento de una ley, y las tramita hasta la terminación del proceso, considerado que su inobservancia genera afectación de derechos colectivos.

Lo anterior en concordancia con jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado, según la cual se puede interponer una acción popular para proteger derechos que dependen del cumplimiento de una norma, es así como en Sentencia de 16 de agosto de 2001, expediente AP-0307, Sección Tercera, Consejero Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez se dijo:

“la acción popular tiene como finalidad evitar el daño contingente, o hacer cesar el peligro, la amenaza, o agravios sobre derechos e intereses colectivos (art. 2 ley 472 de 1998) no debe concluirse improcedibilidad de su ejercicio, cuando entre las pretensiones de la demanda, y no como principal, se solicita la orden de cumplimiento de normas, previa demostración de los

hechos procesales de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos, surgidos con ocasión de acciones u omisiones de las autoridades públicas o particulares en ejercicio de función administrativa y/o sin ejercicio de esta función pero con atracción de fuero, por los hechos demandados.

Lo anterior porque si bien la acción de cumplimiento y las acciones populares en principio tienen objetivos diversos, hay veces es posible por lo particular del caso que en un proceso iniciado en ejercicio de las acciones populares el juez pueda librar mandamus de cumplimiento de normas legales o administrativas”.(Cursiva fuera de texto).



La jurisprudencia del Consejo de Estado, frente a la procedencia de las acciones populares para lograr el cumplimiento de una disposición normativa, no es unificada, es posible observar dos tipos de interpretaciones, la primera de ellas establece que la acción popular es improcedente cuando los intereses del accionante se concretan en el cumplimiento de una ley, en cuyo caso procede la acción prevista en el artículo 87 constitucional, esto es, procede la acción de cumplimiento, tal como se expresa en Sentencia de 25 de enero de 2001, radicación AP-171, Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos, antes mencionada. Por otro lado, existe mayor cantidad de jurisprudencia que controvierte lo antes

mencionado y expresa que se puede interponer una acción popular para proteger derechos que dependen del cumplimiento de una norma, es así como el Consejo de Estado en Sentencia AP-2883 de marzo 6 de 2003 y a partir de la pregunta ¿Qué mecanismo judicial procede para exigir el cumplimiento de una ley cuya inobservancia genera afectación de derechos colectivos?, ha determinado que:

En aquellos casos en donde el incumplimiento de normas que contienen un deber jurídico origina la violación de derechos colectivos, la protección de estos puede efectuarse mediante el ejercicio de la acción popular, por dos razones: De un lado, porque el análisis que efectúa el juez en la acción popular no se limita a evaluar el cumplimiento de la norma -que es la causa-, sino que además debe estudiar la afectación misma de los derechos colectivos -que es la consecuencia-. Luego, el ámbito judicial en la acción popular es más amplio que en la acción de cumplimiento, pues en ésta solamente tiene competencia para evaluar el posible incumplimiento de la disposición jurídica. De tal suerte que en la labor de protección de derechos e intereses colectivos puede incluirse la orden de cumplimiento de normas generales y abstractas.

De otro lado, porque el último inciso del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 dispone que “también procederá [la acción de cumplimiento] para el cumplimiento de normas con fuerza de ley y actos administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”. Ello muestra que la acción popular procede cuando la afectación del derecho colectivo se origina en el incumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos y se pretenda la reparación del daño. De consiguiente, es claro que si se encuentran derechos colectivos afectados y se pretende su protección, la causa de esa afectación es irrelevante en relación con la procedencia de la acción popular.

Así las cosas, la Sala concluye que la acción popular procede para la protección de derechos e intereses colectivos, aún si la causa de su afectación es el incumplimiento de normas con fuerza de ley y, al mismo tiempo, si se pretende su cumplimiento.

Esta última tesis ha sido ratificada en los últimos años, a través de la expedición de las varias sentencias, entre las que se encuentran las siguientes: Sentencia de 21 de enero de 2003, Sentencia de 29 de mayo de 2003, Sentencia de 19 de agosto de 2004, Sentencia de 16 de febrero de 2006, Sentencia de 6 de julio de 2006, y Sentencia de 19 de abril de 2007.

Para efectos de determinar si la acción popular se puede ejercitar aún cuando existan otros mecanismos de defensa judiciales como la acción de cumplimiento, entre otros, debe tenerse en cuenta que la acción popular fue consagrada constitucional y legalmente como un mecanismo autónomo, principal y no subsidiario de protección de derechos e intereses colectivos, razón por la cual estas acciones pueden ejercerse independientemente de que existan otros medios de defensa para alcanzar las pretensiones de amparo, aun si para la efectiva protección de un derecho colectivo se requiere el cumplimiento de una ley.

Al efecto, el Consejo de Estado ha sido claro en afirmar que contrario a los que sucede con la acción de tutela y acción de cumplimiento, la acción popular no es improcedente por la inexistencia de otros medios de defensa judiciales a través de los cuales también se puedan hacer efectivos los derechos conculcados.

Por otra parte, a partir de la revisión de las fichas técnicas, fue posible establecer la existencia de acciones populares con hechos y pretensiones similares, sobre las cuales los jueces ordenaron la adecuación de la acción popular hacia la acción de cumplimiento. En los casos en

los cuales se ordenó la modificación de la acción popular, las acciones estaban encaminadas a lograr el cumplimiento de una norma específica para satisfacer derechos colectivos. Entre estas acciones se encuentran aquellas que se interpusieron para obtener los servicios de guías e intérpretes para invidentes y sordos en las oficinas de atención al usuario de diferentes alcaldías en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 982 de 2005; así como las acciones cuyo objeto pretende garantizar el acceso de personas discapacitadas a espacios públicos a través de construcciones adecuadas, ventanillas preferentes de que tratan las Leyes 361 de 1997, Ley 1171 de 2007 y Ley 1091 de 2006; de igual forma se interpusieron acciones en aras de proteger los derechos colectivos a la seguridad y previsión de desastres a partir de que se ordene a los municipios la realización de estudios de sismicidad en construcciones de uso público de conformidad con lo dispuesto en la Ley 400 de 1997; acciones para que se proteja la moralidad administrativa con la publicación en la gaceta municipal, de los contratos que celebren los Municipios, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 80 de 1993; acciones encaminadas a lograr el recaudo de valores por concepto de estampilla pro Universidad de Nariño; acciones para obtener la creación de juntas defensoras de animales en cumplimiento de la Ley 5 de 1972; acciones para obtener la aplicación de las leyes 44 de 1990, Ley 962 de 2005 y Decreto 1222 de 1985 y así evitar el cobro de paz y salvo sobre el impuesto predial unificado, entre otras.

Frente a la pretensiones y hechos en que se fundamentaron las peticiones antes mencionadas, en la mayoría de los casos el juez administrativo consideró que la acción pertinente para lograr la protección de derechos colectivos a través del cumplimiento de una ley o acto administrativo, es precisamente la Acción de Cumplimiento y no la Acción Popular, habida cuenta que el interés del accionante se concreta en el cumplimiento de una determinada ley.

Conclusiones:

El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que el juez constitucional adecue la petición presentada como acción popular hacia otro tipo de acciones, cuando las pretensiones persigan un fin diferente a la protección de derechos colectivos, puesto que en la acción popular, el fin que motiva la intervención del juez es propiamente la garantía y restablecimiento de este tipo de derechos, objetivo que no se confunde con el que es propio de otro tipo de acciones.

La facultad concedida al Juez constitucional para adecuar el trámite a la acción correspondiente se encuentra regulada en el artículo 5 de la Ley 742 de 1998, en donde se establece el procedimiento y la oficiosidad de la misma.

A nivel jurisprudencial, en el Consejo de Estado no ha existido una posición uniforme que establezca cuándo se debe ordenar la adecuación de una pretensión invocada en una acción popular hacia una acción de cumplimiento, sin embargo se ha concluido que resulta claro que el juez que recibe una acción popular sí puede, de manera oficiosa, adecuar el trámite al de la acción correspondiente. Sin embargo, éste debe analizar, en cada caso, si la adecuación resulta o no viable teniendo en cuenta los requisitos de procedibilidad de la nueva acción.

El alcance interpretativo de la facultad del juez para adecuar la petición presentada en acción popular hacia la acción de cumplimiento, presente en los juzgados administrativos del circuito de Pasto, se evidencia con la adopción de una posición mayoritaria que consiste en inadmitir la acción popular y ordenar su adecuación a la acción de cumplimiento cuando con la interposición de la acción se pretende el cumplimiento de una norma.

En todos los casos en donde se ordenó la adecuación de la acción, el accionante asumió una posición pasiva, dejando que se vencieran los términos para la corrección de la demanda, deviniendo en el rechazo de la misma.

Pese a no existir un concepto uniforme entre los jueces administrativos para determinar cuándo se debe ordenar la adecuación de una pretensión invocada en una acción popular hacia una acción de cumplimiento, lo cierto es que no debe desconocerse que no son las pretensiones las que determinan la naturaleza de la acción, sino el objeto de la misma. En ese sentido y reconociendo el objeto de la acción popular, se debe procurar que más allá de donde se encuentren contenidos los derechos colectivos (toda vez que no fueron relacionados en forma taxativa por el constituyente), estos deben ser protegidos a través de medidas efectivas que vayan dirigidas a evitar el daño o la amenaza. Es por eso que lo relevante en este caso no consiste en determinar la acción más adecuada, sino más bien en establecer si los hechos ameritan o no la interposición de una acción que propenda por la protección de derechos colectivos, situación que se podrá vislumbrar con los medios probatorios anexados o solicitados por el accionante.

Recomendaciones

De la revisión de los expedientes que contienen acciones populares, fue posible establecer que la mayor parte de las peticiones obedecen a demandas tipo interpuestas por personas residentes en ciudades ajenas al Departamento de Nariño. En vista de ello y de que en ninguno de los casos en los que el juez inadmitió la acción popular, el accionante adecuó la petición a la acción de cumplimiento, dando lugar al rechazo de la misma, resultaría pertinente indagar los motivos que dieron lugar a la interposición de estas acciones, a fin de determinar si correspondían a la búsqueda de garantías de derechos colectivos basados en el principio de

solidaridad o si por el contrario lo que se buscaban era un lucro económico para el accionante, en ese sentido convendría continuar con la investigación adelantada por el Observatorio de Justicia Regional, a fin de determinar si el fenómeno estudiado se sigue presentando aun después de de la expedición de la Ley 1425 de 2010 que derogó el incentivo económico.

Referencias

Olano García, H. A. (2011). *Constitución Política de Colombia Comentada y Concordada*.

Bogotá: Editorial Ediciones Doctrina y Ley.

Ley 393, Congreso de la República de Colombia. 1997.

Ley 472, Congreso de la República de Colombia, 1998.

Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2007-092, Acción Popular.

Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2009-254, Acción Popular.

Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2009-265, Acción Popular.

Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2009-271, Acción Popular.

Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2009-277, Acción Popular.

Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2008-165, Acción Popular.

Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, expediente 2008-151, Acción popular.

Consejo de Estado. Sentencia AP-171, (25 de enero de 2001), Sección Tercera. M.P Dr. Ricardo Hoyos Duque.

C. de E. Sentencia AP-0307, (16 de agosto de 2001), Sección Tercera. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

C. de E. Sentencia AP-2883, (6 de marzo de 2003), Sección Quinta, M.P. Dr. Reinaldo Chavarro

C. de E. Sentencia AP-2188, (21 de enero de 2003), Sala Plena, M.P Dr. Reinaldo Chavarro B.

C. de E. Sentencia AP-0214,(29 de mayo de 2003), Sección Quinta. M.P Dr. Reinaldo Chavarro.

C. de E. Sentencia AP-643, (19 de agosto de 2004), Sección Tercera. M.P. Dr. Ramiro Saavedra.

C. de E. Sentencia AP-2188, (16 de febrero de 2006), Sala plena.M.P. Dr. Ramiro Saavedra B.

C. de E. Sentencia AP-1679, (6 de julio de 2006), Sección Tercera, M.P. Dra. Ruth Estella

Correa.

C. de E. Sentencia AP-1865, (19 de abril de 2007), Sección Tercera.M.P. Dr. Mauricio Fajardo

Gómez.

C. de E. Sentencia AP-2883, (6 de marzo de 2003), Sección Quinta. M.P. Dr. Reinaldo Chavarro.

C. de E. Sentencia AP-2188, (21 de enero de 2003), Sala Plena.M.P. Dr. Reinaldo Chavarro.

C. de E. Sentencia AP-0214, (29 de mayo de 2003), Sección quinta. M.P. Dr. Reinaldo Chavarro.

C. de E. Sentencia AP-643, (19 de agosto de 2004), Sección Tercera. M.P. Dr. Ramiro Saavedra.

C. de E. Sentencia AP-2188, (16 de febrero de 2006), Sala plena. M.P. Dr. Ramiro Saavedra.

C. de E. Sentencia AP-1679, (6 de julio de 2006), Sección Tercera. M.P. Dra. Ruth Estella

Correa.

C. de E. Sentencia AP-1865, (19 de abril de 2007), Sección Tercera. M.P. Dr. Mauricio Fajardo

Gómez.