



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sincelejo, treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)

TEMAS: RECHAZO DE LA DEMANDA –
IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN
POPULAR PARA BUSCAR LA
SATISFACCIÓN DE UN INTERÉS
PARTICULAR

INSTANCIA: PRIMERA

ARIEL DEL CRISTO VILLEGAS VILORIA, HILDA CELINA VERGARA PÉREZ, MANUEL ANTONIO MERCADO PARDO, LUIS ALBERTO RUZ PÉREZ, HILARIA MERCADO CÁRDENAS, EMILSE ROSA RUZ PÉREZ, LIDIS YANETH PARDO MENDOZA, ALFREDO MANUEL PARDO MEDINA, ARISTIDES MANUEL MERCADO PARDO, RAFAEL HUMBERTO BLANCO LUNA, JOSE MATÍAS RIVERA MARTÍNEZ, DONIS ENRIQUE PARDO SIERRA, CARLOS AUGUSTO VERGARA VARGAS, DAJER DARIO VERGARA RIVERA, ETILVIA ELENA CUELLO SANDOVAL, EDER LUIS RUZ AVILA, MILENIS DEL CARMEN PARDO MOLINA, LEIDA RUZ MERCADO, ROSALINA MERCADO PARDO, IDIS ISABEL MARTÍNEZ TARRIFA, ANDRÉS MANUEL BARBOZA ARRIETA, AMIRA MARÍA MARTÍNEZ TARRIFA, ROSA ANGELINA MERCADO CONTRERAS, QUENI ISABEL GAIVAO MARTÍNEZ, ELEVEL DE JESÚS MARTÍNEZ TARRIFA, ALIPIO ANTONIO MERCADO ZAMBRANO, NUBIA MILENA ZAMBRANO



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

VANEGAS, SANTOS MANUEL MÉNDEZ SILVA, DAMARIS MARÍA SANDOVAL GIL, FRANCISCO MANUEL MERCADO VERGARA, FELIX MANUEL SILVA SANDOVAL, LUIS EDUARDO SILVA PALENCIA, JANIA PATRICIA MENDOZA ZAMBRANO, JULIO ANTONIO VILLEGAS VIDES, ELIO MANUEL PARDO MENDOZA, JOSE ENRIQUE SILVA PALENCIA, JOVANIS MIGUEL MÉNDEZ SILVA, INERIS ENRIQUE MARTÍNEZ TARRIFA, ENALBA ROSA SANDOVAL MERCADO, ELMER DE JESÚS PARDO MENDOZA, GABRIEL ANTONIO ARRIETA MARTÍNEZ, LUZ KARINA ZAMBRANO PACHECO, ANA CRISTINA AGUAS PALENCIA, CARMEN ELENA NUÑEZ MARTÍNEZ, JOSE FERMÍN RUZ PÉREZ, EUGENIO MIGUEL PAYARES MONTES, JAIRO MANUEL VILORIA CUADRADO, MARCOS ANTONIO RUZ VIDES, NARLIS MARÍA MADRID VILLEGAS Y MANUEL FRANCISCO SILVA SANDOVAL, actuando a través de apoderada judicial, incoan ACCIÓN POPULAR contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, COLOMBIA HUMANITARIA, COMFASUCRE, DEPARTAMENTO DE SUCRE y el MUNICIPIO DE SUCRE, solicitando a esta Corporación la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad pública, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la defensa del patrimonio¹.

La parte actora pretende se ordene al alcalde del MUNICIPIO DE SUCRE, incluir a los accionantes dentro del censo general de beneficiarios del subsidio para el mejoramiento de viviendas afectadas por la ola invernal de los años 2008-2010 y 2011, y que una vez incluidos se envíe dicho censo al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO para el pago de las ayudas respectivas; esta Sala de Decisión rechazará de plano la presente demanda, previas las siguientes...

¹ Folio 3 del escrito introductorio.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

1. CONSIDERACIONES

El mecanismo judicial erigido en nuestro Estado Social de Derecho para la defensa de los denominados *derechos e intereses colectivos*, encuentra su génesis normativa en el artículo 88 de la carta política de 1991, así:

“ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

La anterior norma constitucional que encuentra su desarrollo en la Ley 472 de 1998, en la cual el Legislador dejó consignado que las acciones populares *están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos*. Derechos e intereses colectivos que no encuentran definición en el mentado canon, por cuanto, el Legislador se limitó a relacionarlos en el artículo 4° *ibídem*.

No obstante lo anterior, por vía jurisprudencial se ha construido la definición de derechos e intereses colectivos, y se ha dejado sentada la procedencia de la acción popular como el mecanismo judicial idóneo para su defensa, así:

“... los derechos e intereses colectivos son aquellos que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, por oposición a los derechos subjetivos, que como el derecho de asociación sindical, están reconocidos a cada persona individualmente considerada. Ahora bien, el hecho de que una asociación sindical esté compuesta por un número plural de personas, no supone que el derecho a asociarse tenga el carácter de derecho colectivo, como lo sugiere la parte actora.”²

² Cita original de la providencia: Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que son derechos colectivos los que recaen sobre una comunidad, y que no puede deducirse su existencia por el solo hecho de que varias personas estén en una misma situación. En providencia del 20 de septiembre de 2001, proferida dentro del expediente núm. 25000 2327 000 2001 0140 01, la Sección Tercera del



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Además, debe tenerse presente que sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas antes señaladas, y que sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que los amenace o vulnere, lo cual no ocurre en este asunto, toda vez que el derecho de asociación sindical está reconocido normativamente pero como derecho constitucional fundamental.³⁴
(Subrayado y negrilla de la Sala)

Criterios de procedencia reiterados por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-1062/00, de la cual, por su riqueza conceptual se cita el siguiente aparte:

“(...) En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia, en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; éstas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja, dentro de las competencias del legislador, la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza, la cual le asigna un gran valor en procura de uno de los fines básicos del Estado Social de Derecho como es el de la Justicia.

*Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen **la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.***

Consejo de Estado indicó que: “El derecho colectivo ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es el que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. (...); el derecho colectivo va más allá de la esfera de los derechos particulares o subjetivos; no vincula los intereses propios de los individuos, porque de ser así, como ya se dijo, bastaría que muchos sujetos estuvieran en la misma situación para que el derecho fuera colectivo.”

³ Cita original de la providencia: En este mismo sentido se pronunció la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia del 22 de enero de 2004, AP 2001 –00597; Actor: Asociación de Residentes Barrio Santa Ana Oriental; Demandado: Curaduría Urbana – Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA Bogotá, D. C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-27-000-2006-00362-01(AP) Actor: ASOCIACION DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS SINDICALIZADOS DESPEDIDOS DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS – ASEPUPD Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

También se desprende de lo anterior que las acciones populares, aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, **no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos;** para estos últimos fines el Constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela si se presenta la violación de los Derechos Constitucionales, como en este caso lo propone el peticionario.

(...)

(...) **Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar subjetivamente, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.**

Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es que permiten su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino, fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses colectivos, sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño; igualmente buscan la restitución del uso y goce de dichos intereses y derechos colectivos. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo y restitutorio y se insiste ahora en este aspecto, dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación, para evitar y corregir equívocos como el advertido en la primera de las sentencias que se examinan.

Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.”

Como vemos, los apartes jurisprudenciales en cita, son inequívocos en señalar que las acciones populares tienen una finalidad pública consustancial, la cual es, la defensa de los derechos e intereses colectivos; por tanto, no se puede perseguir



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

con las mismas la satisfacción de intereses subjetivos o individuales, ni buscar la reparación pecuniaria de un daño particular.

Analizado lo anterior se pasará a estudiar el:

2. CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite*, tenemos que las pretensiones de la demanda se consignaron de la siguiente manera:

“1. Que se Amparen (sic) los Derechos e Intereses Colectivos Relacionados (sic) con EL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICA, A LA SEGURIDAD Y PREVENCION DE DESASTRES PREVISIBLES TECNICAMENTE Y A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ENTRE OTROS, de mis poderdantes.

2. Ordenar al señor ALCALDE MUNICIPAL DE SUCRE, Doctor MIGUEL ANTONIO MARTINEZ PEREZ, Incluir (sic) Dentro (sic) del censo General de Beneficiarios del Subsidio Para el Mejoramiento de Viviendas Afectadas por la Fuerte Ola Invernal de los años 2008-2010 y 2011, y una vez Incluidos (sic) Envíe (sic) Dicho (sic) Censo (sic) al MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO, en la Ciudad de Bogotá D.C., Para (sic) el pago de las Ayudas (sic) Respectivas (sic) Otorgadas (sic) Por (sic) el Estado Colombiano (sic).

3. Que como consecuencia delo (sic) anterior, se ordene al señor MINISTRO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO, en la ciudad de Bogotá. D.C, incluir a mis poderdantes como Beneficiarios (sic) y con Derecho (sic) a recibir las ayudas Respectivas (sic) del Gobierno Nacional, a través de COMFASUCRE, o a través de la entidad o caja que corresponda, como beneficiarios del Subsidio para el mejoramiento de Viviendas afectadas por la fuerte Ola Invernal de los años 2008-2010 y 2011, en el MUNICIPIO DE SUCRE-SUCRE.

4. Que se condene en costas a las Entidades Demandadas y que se decrete el incentivo de Ley, si es el caso”.

Así las cosas, luego de analizado el supuesto fáctico narrado en la demanda junto con las pretensiones reseñadas *ut supra*, esta Judicatura arriba a la conclusión que la acción popular del caso de marras, persigue la imposición a los entes



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

demandados de una obligación de hacer que única y exclusivamente traería consecuencias jurídicas respecto de los **intereses subjetivos económicos de los integrantes de la parte accionante**; en consecuencia, con ello se desvirtúan los fines para los cuales ha sido instituida la acción popular, ya que no se busca con la misma “...evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”⁵.

En este orden de ideas, es diáfano e irrefutable para este Cuerpo Colegiado, que el instrumento procesal que puso en marcha el proceso de la referencia, debe rechazarse por ser abiertamente improcedente y por ostentar la parte actora, otros mecanismos jurídicos para ejercitar la pretensión contenida en el libelo demandatorio.

Refuerza lo expuesto en líneas superiores, lo manifestado por esta Corporación en providencia anterior, donde se ejerció la Acción Popular para buscar la satisfacción de derechos subjetivos, en la que se dijo:

*“Por vía jurisprudencial, el Consejo de Estado, Sección Tercera en el año 2005, consideró importante establecer que **la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado**. Por el contrario, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses, cuando quiera que estos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el Art. 30 de la ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba”⁶.*

*Igualmente en providencia de fecha 30 de junio de 2011⁷, el Consejo de Estado Sección Primera, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno, se pronunció acerca de la procedencia de la acción popular manifestando que se sujeta a que, **de los hechos de***

⁵ Inciso final del artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

⁶ Cita original de la providencia: Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. AP-1499 de 2005

⁷ Cita original de la providencia: Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP) Actor: IVAN ORLANDO BRICEÑO Y OTRO. Demandado: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS ECOPETROL Y OTRO.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, se cita a partes de la misma para mejor comprensión:

“(...) La obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular...”

La reivindicación que busca la demanda en su pretensión afecta solo el derecho de la Sra. Doris Navarro de Torres y no de otra persona; de allí que considere esta Corporación que la acción pertinente para la protección de los derechos de la accionante no es propiamente la impetrada, si no la acción de reparación directa, con la cual logre la indemnización que pretende; ante esta eventualidad debió agotar el requisito de conciliación extrajudicial y ser presentada dentro del término de caducidad, pero no utilizar otra acción que no es la adecuada para obviar los requisitos de la misma.

El Juez en la facultad de dirección temprana del proceso puede encausar la demanda al medio de control respectivo, pero no tiene que adelantar todo el proceso para al final decir que no es procedente el camino escogido, bajo el argumento del acceso a la administración de justicia, porque se viola este principio, así como los demás del proceso al seguir una causa que está equivocada en el medio de control, evitando así el desgaste innecesario de la Administración de Justicia”⁸. (Resaltado original)

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

RESUELVE:

PRIMERO: RECHÁCESE la anterior demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁸ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, Sala Tercera de Decisión Oral. Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ. Auto del 13 de diciembre de 2012. Expediente 700012333-000-2012-00296-00. Actor DORIS NAVARRO DE TORRES. Contra INSTITUTO NACIONAL DE VIAS INVIAS. Acción Popular. Ver http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/BOLETINES%20-%20DECISIONES%20SALA%20-%20DR_%20MO%20C3%8DSES%20RODR%20C3%8DGUEZ%20P%20C3%89REZ/RECHAZO%20POPULAR%20DORIS%20NAVARRO%20DE%20TORRES-INVIAS.pdf consultada el 16-10-2013 17:20.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al interesado o a su apoderada la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial SIGLO XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta No. 131.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ