



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

-SALA DE DECISIÓN CUARTA-

Magistrado Ponente: **RIGOBERTO REYES GÓMEZ.**

Armenia Quindío, Once (11) de Julio de dos mil Diecinueve (2019).

Auto: Rechaza demanda.
Acción: Popular.
Accionante: DEPARTAMENTO DEL QUINDIO.
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL - MINISTERIO DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO.
Radicado: 63001-2333-000-2019-00108-00.

I. ASUNTO.

Habiéndose inadmitido la Acción Popular de la referencia al advertirse la necesidad de acreditar debidamente agotado el requisito de procedibilidad, se procederá a establecer si la parte demandante obró de conformidad, con base en las siguientes,

II. CONSIDERACIONES.

Tal y como se advirtió en Auto del 27 de Junio de 2019 obrante a folio 21 y 22 del expediente; el *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA* - Ley 1437 de 2011 estableció para la procedencia del Medio de Control de *Protección de los derechos e intereses colectivos* o Acción Popular, el agotamiento del requisito de procedibilidad previo a presentar la demanda, consistente en requerir al presunto causante del quebranto o amenaza al derecho colectivo, que adopte las medidas necesarias para la protección del mismo.

Mediante escrito obrante a folio 25 del expediente, la entidad accionante Departamento del Quindío allegó escrito en el cual expresa adjuntar copia de unos oficios en los cuales se solicitó a las accionadas adoptar las medidas necesarias de protección de unos derechos colectivos, resaltando a su vez que se presenta un inminente peligro respecto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se pretende, solicitando así que en caso de no aprobarse las comunicaciones anexas enviadas, se de aplicación a la excepción consagrada en la norma para el cumplimiento de dicho requisito de procedibilidad, consistente en el alegato de configurarse un perjuicio irremediable.

Sea lo primero indicar que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 13º del *Código General del Proceso*, las normas procesales son de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento, debiendo todo aquel que comparezca ante la Jurisdicción acatar las distintas cargas procesales que la Ley señale, antes, durante y después del rito que al proceso habrá de darse, siendo así que

Auto: Rechaza demanda.

Radicación: 63001-2333-000-2019-00108-00.

en materia del *Medio de Control de Protección de derechos e intereses colectivos* o Acción Popular según la Ley 472 de 1998, es un requisito esencial así como de procedibilidad, el agotamiento previo de requerir al causante de la afectación la toma de medidas necesarias para evitar su continuación, siendo la norma clara en indicar que **Antes de presentar la demanda** se debe proceder a agotar tal reclamación.

Respecto a dicha carga procesal la línea Jurisprudencial del Consejo de Estado ha sido insistente en indicar sobre el agotamiento debido de tal reclamación, que la misma debe efectuarse antes de comparecer a los estrados judiciales en uso de este mecanismo constitucional, apreciación que se compagina con la figura misma de la inadmisión de la demanda en los términos del Artículo 20º de la Ley 472 de 1998, la cual busca que el actor allegue documentación faltante o corrija aspectos de su libelo, pero que hubieren sido omitidos en su adjunto, más no, como un escenario que posibilite la subsanación a futuro de requisitos que la Ley prevé deben agotarse antes de activar el poder Judicial del Estado.

En Providencia del 20 de Noviembre de 2014¹ con ponencia de la Consejera María Claudia Rojas Lasso, expresó el Consejo de Estado que:

“Una de las novedades del nuevo Código en esta materia, que por cierto es muy acertada, puesto que evita que la jurisdicción se congestione y desgaste innecesariamente, es que exige el agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo. (...) Desde esta perspectiva, debe precisarse que la primacía del derecho sustancial no implica en modo alguno un relevo de las cargas impuestas por la ley a las partes”.

Pero en sus más recientes pronunciamientos ha dicho el Consejo de Estado que el agotamiento del requisito de procedibilidad en las Acciones Populares consistente en requerir a la autoridad o al particular causante del daño o la amenaza la toma de las medidas necesarias para evitar la continuación o consumación del daño al derecho colectivo; debe efectuarse de manera previa al ejercicio de la Acción o Medio de Control, consideración que acoge esta Corporación resulta ser la acertada, ello teniendo en cuenta que siendo tal requerimiento un requisito de procedibilidad, el mismo debió agotarse en forma previa y debidamente, una vez lograda la efectividad de todas las etapas de interposición de la solicitud y su correspondiente respuesta por la entidad,

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014) Radicación numero: 88001-23-33-000-2013-00025-02(AP) Actor: JORGE IVAN PIEDRAHITA MONTOYA Demandado: NACION-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTRO.

Auto: Rechaza demanda.

Radicación: 63001-2333-000-2019-00108-00:

o cuando se haya agotado el término de Ley con que cuenta esta para emitir y la petente obtener contestación. Así se expresó el Consejo de Estado:

"El inciso 3º del artículo 144 del CPACA, en consonancia con el artículo 161.4 del mismo código, establece que podrá acudir al juez para la protección de los derechos colectivos cuando el demandante haya solicitado a la parte demandada la adopción de las medidas necesarias para su protección y esta no atienda la solicitud dentro de los 15 días siguientes a su presentación o la niegue. Esa reclamación es un requisito previo para demandar.

Excepcionalmente, según esta disposición podrá prescindirse de ese requisito cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda (Art. 144 CPACA).

Al efecto, debe acreditar que formuló dicha reclamación antes de presentar la demanda y que la entidad no la atendió o se negó a adoptar las medidas correspondientes.

Aunque la ley no exige ninguna formalidad de la reclamación, conforme al citado artículo 144 de la Ley 1437 de 2011: (i) debe estar dirigida a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas cuya acción u omisión se considera la causa de la afectación del derecho o interés colectivo amenazado o violado; (ii) debe exponer las circunstancias de hecho que se considera son la causa de la vulneración; (iii) debe contener la petición sobre la adopción de las medidas necesarias de protección y (iv) debe ser formulada con anterioridad a la presentación de la demanda.

Como no se acreditó con la demanda ni con el escrito de subsanación el cumplimiento de la reclamación exigida por los artículos 144 inciso 3.º y 161 numeral 4 del CPACA, requisito previo para la presentación de la demanda de acción popular, debía rechazarse y, por ello, se confirmará el auto apelado²."

En decisión del 06 de Julio de 2018, el Consejo de Estado advirtió que:

Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA (2 de julio de 2012), el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo presuntamente amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo.

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C - Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE - Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil dieciocho, (2018) - Radicación número: 68001-23-33-000-2016-00062-02(AP) - Actor: VICTOR HUGO RODRIGUEZ CARVAJAL Y OTRO - Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS.

Auto: Rechaza demanda.

Radicación: 63001-2333-000-2019-00108-00.

De lo anterior se infiere que al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente vulnerado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que al Juez Constitucional se acuda solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello³.

Sumado a lo anterior, cabe resaltar que el actor no expuso los motivos o argumentos por los cuales se podría prescindir del requisito de procedibilidad en su acción popular, por lo que ante la falta de argumentación de tal aspecto y dada la imposibilidad de la Sala de inferir la inminencia o amenaza del perjuicio irremediable que esté por suceder como consecuencia de la presunta omisión de las entidades demandadas, resulta aplicable en el caso bajo estudio la exigencia del presupuesto previsto en el numeral 4º del artículo 161; en concordancia con el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA. En consecuencia, ante la ausencia del agotamiento de la reclamación administrativa, procederá el rechazo de la demanda⁴.

En el presente asunto se evidencia que para la fecha en que se profirió el Auto que advirtió la ausencia del requisito de procedibilidad, esto es, el 27 de Junio de 2019 (fol. 21), fueron expedidos por la entidad pública demandante los Oficios 1.07.02-DG252 del 27 de Junio de 2019 y el Oficio 10.07.02-DG252 del 27 de Junio de 2019 obrantes a folios 26 a 37, lo cual indica que para la fecha de interposición de la Acción Popular o Medio de Control, la parte actora no había agotado el requisito previo de procedibilidad de que trata la norma y a que alude el precedente Jurisprudencial antes citado, sin que pueda avalarse que las reclamaciones que se aduce fueron dirigidas a los entes Ministeriales accionados tengan la virtualidad suficiente para tener por acreditado el requisito sine qua non de procedibilidad al que se alude, ello en consideración a que los mismos aún se encuentran en término para generar pronunciamiento, lo cual guarda coherencia con el sentido mismo que dicha actuación administrativa busca, y es tener la posibilidad de que los accionados anuncien que se procederá conforme el petitum, o no, en caso de así estimarlo.

Adicional a lo anterior, y toda vez que se indicó en el escrito de demanda en el numeral 11 del acápite de hechos que la accionante tramitó una Acción de Cumplimiento en contra de las entidades Ministeriales aquí accionadas, a raíz de ello refule que las solicitudes obrantes en el expediente relacionadas con que se dé cumplimiento al procedimiento de saneamiento de deudas laborales al tenor del Artículo 148º de la Ley 1450 de 2011, harían relación a los antecedentes que el Departamento accionante adelantó con miras a alcanzar tal proceder, entre los cuales está la mentada Acción de Cumplimiento tramitada

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 5 de septiembre de 2013, Radicación No. 25000-23-41-000-2013-00358-01 (AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 05001-23-33-000-2018-00485-01(AP)A - Actor: JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA - Demandado: BANCO DE OCCIDENTE S.A. Y MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

Auto: Rechaza demanda.

Radicación: 63001-2333-000-2019-00108-00.

según se indica a folio 13 reverso con el número de radicación 2018-00166, sin que los Oficios SED-DS-Ref. 120-3209 del 29 de Mayo de 2018; 10.07.02-DG0326 del 11 de Julio de 2018; SED-DS-Ref. 120-3623 del 16 de Julio de 2018; SED-DS-Ref. 120-4674 del 30 de Octubre de 2018; 10.07.02-DG-0492 y 10.07.02-DG0493 del 22 de Noviembre de 2018, emanados del Departamento del Quindío y obrantes en el medio digital magnético CD que reposa a folio 15 del expediente, hagan alusión de forma concreta a los derechos colectivos que se pretenden proteger en la presente Acción Popular, siendo solo derechos de petición elevados por la actora a fin de obtener la financiación de las deudas laborales decretadas en unas Sentencias Judiciales, lo cual conduce a establecer que no se ha agotado el requisito de procedibilidad de que trata la norma, sin que tampoco esté demostrado el perjuicio irremediable.

Por tal razón, y teniendo en cuenta que no se dan los presupuestos legales para tener por agotado el requisito de procedibilidad en la Acción Popular de la referencia, pues aún cuenta la Administración con la posibilidad de atender los requerimientos que le fueron enviados con posterioridad a la interposición de la Acción, siendo la norma clara en advertir que dicho requisito debe agotarse previo a la enervación de la demanda, cosa que no ocurrió en esta ocasión, lo cual conduce a disponer que el Medio de Control de la referencia debe ser rechazado por improcedente ante el no agotamiento debido del requisito previo de procedibilidad de que tratan los Artículos 144 y 161 de la Ley 1437 de 2011, sin que tampoco pueda considerarse exceptuada la presentación del mismo en el presente asunto, pues aunque se alude en el escrito a folio 25 que se presenta un inminente peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable que hace posible exceptuar la presentación de dicho requisito de procedibilidad, no se presenta una debida sustentación de la configuración de tal peligro de inminencia ya que la situación discutida surge es por falta de unos recursos económicos de la entidad actora para sufragar obligaciones judiciales de su resorte, sin que se hubieren vertido argumentos que brinden certeza a este Tribunal en lo atinente a la ocurrencia actual del perjuicio que haga posible convalidar la omisión procesal del agotamiento del requisito de procedibilidad para la finalidad específica de protección de los derechos colectivos alegados como vulnerados, pues la sola alusión a la causación de dicho perjuicio no exime al actor de cumplir con la observancia del mandato legal que impone el proceder de agotar la reclamación previa del requisito de procedibilidad.

En consecuencia, y conforme lo dispone el Artículo 20º de la Ley 472 de 1998, así como con base en el Artículo 170º de la Ley 1437 de 2011, se dispondrá el rechazo del Medio de Control de la referencia por ausencia de agotamiento debido del requisito previo de procedibilidad de la demanda, al ser notoria la falta de efectividad de la actuación administrativa apenas iniciada el 27 de Junio de 2019 (fol. 26; 31), suscitada a partir de lo advertido en el Auto inadmisorio, según lo indicado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo del Quindío,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR por falta de agotamiento debido del requisito previo de procedibilidad de que trata el Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, el Medio de Control de Protección de derechos e intereses colectivos o Acción Popular de la referencia, conforme las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Por Secretaría procédase de conformidad, previa las constancias en los libros y en el Sistema Siglo XXI, y archívese el expediente.

Este fallo se discutió y aprobó en Sala de Decisión Cuarta Ordinaria según Acta N° 023 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados

RIGOBERTO REYES GÓMEZ

LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO
NOTIFICACION POR ESTADO ELECTRÓNICO
La Providencia precedente se Notifica mediante fijación en
ESTADO ELECTRONICO, HOY 12-07-19, A LAS 7:00 A.M.

SECRETARÍA