

Sentencia C-377/02

ACCION POPULAR-Protección de derechos e intereses colectivos

ACCION POPULAR-Representación y defensa de intereses comunitarios/ACCION POPULAR-Mecanismo de protección y defensa

ACCION POPULAR-Tutela del interés público

ACCION POPULAR-Fenómenos culturales y científicos del mundo contemporáneo

ACCION POPULAR-Objeto

Con el ejercicio de las acciones populares se busca proteger los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero etc.

DERECHOS COLECTIVOS-Características/DERECHOS COLECTIVOS-Doble titularidad

Estos derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno. También los derechos colectivos se caracterizan porque exigen una labor anticipada de protección y, por ende, una acción pronta de la justicia para evitar su vulneración u obtener, en dado caso, su restablecimiento. De ahí que su defensa sea eminentemente preventiva. Otro rasgo es que superan la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado. Además, son de índole participativo, puesto que mediante su protección se busca que la sociedad delimite los parámetros dentro de los cuales se pueden desarrollar las actividades productivas y socialmente peligrosas. Igualmente, los derechos colectivos son de amplio espectro en la medida en que no pueden considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. Finalmente, estos derechos tienen carácter conflictivo en tanto y en cuanto implican transformaciones a la libertad de mercado.

ACCION POPULAR-Configuración del interés colectivo

ACCION POPULAR-Promoción por quienes se encuentran en situación de desigualdad/ACCION POPULAR-No suponen existencia de una verdadera litis

Teniendo en cuenta que los derechos colectivos son violados generalmente por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de grupos económicamente fuertes, las acciones populares parten del hecho de que quienes las promueven se encuentran en una situación de desigualdad. Además no suponen la existencia de una verdadera litis, pues su objeto no es la solución a una controversia sino la efectividad de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o que las cosas vuelvan a su estado anterior, si fuere posible.

## ACCION POPULAR-Aspectos más sobresalientes

### ACCION POPULAR-Celeridad y eficiencia del proceso

Se garantiza sometiendo el trámite de las acciones populares a los principios constitucionales y especialmente a los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia; imponiéndole al juez la obligación de impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria; otorgándoseles trámite preferencial con excepción del habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento; y permitiendo su ejercicio en todo tiempo, incluso durante los estados de excepción.

### ACCION POPULAR-Derechos que ampara

Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos definidos en el artículo 88 Superior y en la ley.

### ACCION POPULAR-Finalidad pública

Mediante las acciones populares no se persigue amparar intereses subjetivos, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos.

### ACCION POPULAR-Legitimación

Pueden ser interpuestas por cualquier persona a nombre de la comunidad sin exigirse requisito sustancial de legitimación. Como el actor es un verdadero defensor del interés público se consagra un incentivo en su favor que es fijado por el juez entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Cuando el actor es una entidad pública el incentivo se destina al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

### ACCION POPULAR-Carácter preventivo

Por los fines que las inspiran, las acciones populares no requieren para su ejercicio la existencia de un daño o perjuicio sobre los derechos que puedan amparar.

### ACCION POPULAR-Finalidades para interponerla

Toda persona natural o jurídica puede interponer las acciones populares. Los legitimados para ejercerlas pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe a su nombre. En el primer caso se establece la intervención obligatoria de la Defensoría del Pueblo. El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore con la elaboración de la demanda, para la cual no se establecen mayores requisitos. El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente. El costo de los peritazgos corre por cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos.

El juez debe velar por el respeto del debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

## ACCION POPULAR-Contenido de la sentencia

La sentencia podrá contener una orden de hacer o de no hacer, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o el pago de una suma de dinero. En el caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

## ACCION POPULAR-Acciones de derechos humanos y no de litis

Pues su objetivo no es buscar la solución de una controversia entre dos partes sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.

## PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No obligatoriedad en todos los asuntos judiciales/PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Excepciones al recurso de alzada

De lo dispuesto en el artículo 31 Fundamental se concluye que la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de alzada no es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial, puesto que la ley está autorizada para establecer excepciones siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia.

## PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No es absoluto

## LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MEDIOS DE IMPUGNACION-Alcance y límites

RECURSO-Hace parte de garantías propias del debido proceso

## PRINCIPIO DE AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MEDIOS DE IMPUGNACION Y DEFENSA-Límites

## RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR

NORMA ACUSADA-Antecedentes legislativos

NORMA ACUSADA-Iter legislativo

ACCION POPULAR-Celeridad a trámite judicial

ACCION POPULAR-Celeridad del procedimiento

ACCION POPULAR-Término breve para decisión

RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR-Autos dictados durante el trámite

RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR-Controversia de decisiones

Referencia: expediente D-3774

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 de la Ley 472 de agosto 5 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”.

Actor: Humberto De Jesus Longas Londoño

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I . ANTECEDENTES

Haciendo uso de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano HUMBERTO DE JESUS

LONGAS LONDOÑO, demandó ante esta Corporación la inconstitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

Mediante auto del 29 de octubre de 2001, se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista, se dispuso correr traslado de la misma al Jefe del Ministerio Público y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Ministerio de Justicia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los departamentos de Derecho Público de las Universidades Externado de Colombia, Rosario y Javeriana.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

LEY 474 DE 1998

(agosto 5 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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

## CAPITULO X

### RECURSOS Y COSTAS

Artículo 36. Recurso de Reposición. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor considera que el texto de la norma demandada vulnera los artículos 2, 13, 29, 31, 88, 89 y 229 de la Constitución Política, al eliminar de plano la posibilidad de acudir en recurso de apelación ante la instancia superior, en súplica dentro del curso de la segunda o única instancia y en queja cuando se niegue el recurso de apelación, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil.

Sostiene que con dicha medida se desprotegen los intereses colectivos plasmados en el artículo 88 de la Carta Política, y, por ende, el principio de igualdad, toda vez que se discrimina a las personas que ejercen la acción popular no permitiéndoles que gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades que tienen las personas que acuden a otro tipo de acciones.

Afirma que el artículo 88 de la Carta defiere en la ley la regulación de las acciones populares para la protección de intereses colectivos relacionados, entre otros, con el patrimonio, espacio, moral administrativa, ambiente, libre competencia económica, seguridad y salubridad pública, sin que pueda la norma demandada excluir la posibilidad de acudir ante el superior en apelación, súplica y queja, contra los autos dictados dentro del trámite de una acción popular, desamparando los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos, toda vez que su protección implica que se establezcan procedimientos necesarios frente a las acciones y omisiones de las autoridades públicas, tal como lo exige el artículo 89 Superior.

Aduce que la disposición acusada vulnera los artículos 29, 31 y 229 de la Constitución Política, que consagran el derecho de defensa, el principio de la doble instancia y el derecho de acceder a la administración de justicia, por cuanto la ley no puede impedir que se cumplan los procedimientos necesarios para proteger los derechos colectivos. “De lo contrario, -anota el actor- el desarrollo del artículo 88 Superior no cumpliría el fin esencial del Estado del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia: garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia; y en el caso de las acciones populares, los derechos e intereses colectivos. Las autoridades de la república están instituidas para proteger los derechos y libertades, y no se puede coartar por vía legal los derechos e intereses colectivos”.

Con el fin de ilustrar a la Corte, el demandante se refiere a un caso particular en el que el juez de primera instancia rechazó de plano una acción popular por él ejercida. Comenta que al presentar el recurso de reposición en los términos del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 no se revocó el citado auto de rechazo ordenándose el archivo del expediente, de modo que no

se tuvo la posibilidad de conocer el criterio del superior sobre su procedencia, por lo cual concluye que con la norma acusada no hay lugar a la protección de los derechos e intereses colectivos que consagra el artículo 88 de la Constitución.

#### IV.- INTERVENCIONES

##### 1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán, por designación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene en el proceso de la referencia para defender la norma acusada.

Señala que el principio de la doble instancia ha sido establecido respecto de los fallos, sentencias o decisiones de fondo y no de las demás providencias que han de proferirse en el curso del proceso, no siendo este absoluto, toda vez que la propia Carta dispone que el legislador podrá establecer las excepciones a dicho principio. Por consiguiente, el interviniente concluye que no hay transgresión al artículo 31 de la Constitución por el hecho de que el legislador disponga que son inapelables en un proceso los autos que se lleguen a proferir, ni lo habría en el evento de que consagrara el recurso de

alzada indiscriminadamente contra cualquier auto interlocutorio o de simple trámite.

Afirma que la acción popular debe ventilarse en forma expedita dentro de un trámite sencillo y acelerado, por cuanto la necesidad de proteger los intereses de la colectividad así lo exige, siendo la determinación de prohibir la apelación de los autos de trámite más que justificada. En este sentido, dice no se ve de qué manera la supresión de un recurso ordinario pueda afectar o contribuir eficazmente a los fines del Estado, ni menos cuestionar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Política.

Explica que no hay violación del principio de igualdad al disponerse la viabilidad de interponer recursos adicionales en otras acciones como las de tutela y de grupo, toda vez que los intereses perseguidos en estos procesos y las finalidades de los mismos no son idénticos a los que se amparan en las acciones populares. Así, mientras que con la acción de tutela se protegen derechos fundamentales, en las de grupo se busca el resarcimiento de un daño padecido por una número plural de personas y en las populares se amparan los denominados derechos colectivos.

En relación con el caso particular planteado por el accionante, el interviniente considera que no pugna con la Constitución el que el legislador no haya autorizado la apelación contra el auto que rechaza la demanda, por dos razones fundamentales.

De un lado, porque el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, exige muy pocos requisitos para presentar la demanda a fin de evitar que el actor tenga que elaborar una petición rigurosa que no supere satisfactoriamente el examen superficial que debe realizar el juez competente. Además, el inciso segundo del artículo 20 ibídem dispone que el funcionario judicial al inadmitir la demanda debe conceder al actor un plazo de tres días para subsanar cualquier defecto, so pena de ser rechazada.

Y de otro, porque la referida determinación no hace tránsito a cosa juzgada. Luego, cuando el juez de conocimiento se equivoque y rechace de plano una demanda que debió inicialmente inadmitir, no se le cierran las puertas

de la jurisdicción al actor popular, pues se puede formular una nueva petición corrigiendo los yerros que haya tenido la primera demanda e inclusive puede interponerse una acción de tutela en caso de configurarse una vía de hecho.

Finalmente argumenta que tampoco se vislumbra vulneración a los artículos 88 y 89 de la Carta Política, por cuanto de estos preceptos no se deduce que sea obligatorio establecer en los procesos de acción popular recursos ordinarios, adicionales al de reposición, contra las decisiones interlocutorias y de trámite, siendo tal determinación potestativa y discrecional del legislador.

### 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el presente proceso con el fin de justificar la constitucionalidad de la norma demandada, apoyado en las siguientes razones:

En materia de medios de impugnación existe libertad de configuración legislativa, correspondiéndole al legislador determinar, con base en la facultad que tiene para señalar las formas propias de cada juicio, los casos en los que proceden los recursos, la oportunidad para interponerlos, resolverlos y los efectos de las respectivas decisiones.

La disposición demandada debe ser interpretada dentro del contexto al que pertenece y no en forma aislada, entendiendo, conforme a la intención del legislador, que en esta clase de acciones el recurso de reposición procede contra los autos de trámite. Existiendo disposición directamente aplicable que remite al procedimiento civil o al procedimiento contencioso administrativo en los aspectos no regulados, es claro que la impugnación de las providencias interlocutorias dictadas en el curso de esta clase de procesos procede conforme a esa normatividad, sin que ello implique vulneración de derecho constitucional alguno pues en materia de medios de impugnación existe libertad de configuración legislativa.

La jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha sido unánime en señalar la procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda o el que resuelve sobre la citación o la intervención de sucesores procesales o de terceros. Además, habiendo consagrado el legislador medios de defensa idóneos en el trámite de las acciones populares no se vulnera ninguno de los preceptos constitucionales señalados por el demandante.

### 3. Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Ureña, en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

Comenta que el legislador motivado por la limitada protección que ofrecían las acciones

populares previstas en la legislación civil, la carencia de unificación procedimental y la lentitud absurda de los procesos establecidos para estos casos, expidió la Ley 472 de 1998, que habilita a las personas para acudir directamente ante los jueces a fin de prevenir daños a derechos o intereses colectivos y lograr que el juez de conocimiento expida una orden que impida lesiones irreparables a bienes de la comunidad.

Advierte que la Constitución Política en el inciso primero de su artículo 31 establece que toda sentencia judicial puede ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, radicando en el legislador la facultad de determinar las decisiones o providencias en las cuales cabe el recurso de alzada. Agrega que en el presente caso el Congreso determinó excluir del recurso de apelación los autos dictados dentro del trámite de la acción popular, dejando como único medio de defensa el recurso de reposición con el objeto de lograr la celeridad deseada para esta clase de actuaciones, sin que se vulnere por esta razón ningún precepto constitucional.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto número 2768 de diciembre 13 de 2001, el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, se pronunció en favor de la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La procedencia del recurso de apelación contra los autos dictados durante el trámite de cualquier acción prevista por la ley es una decisión de política legislativa y no una obligación impuesta al legislador por la Constitución, pues como lo ha venido entendiendo la jurisprudencia de la Corte en esta materia existe libertad de configuración legislativa ya que al legislador le corresponde determinar las formas propias de cada juicio, señalando las actuaciones procesales en que proceden los recursos, la oportunidad para interponerlos, resolverlos y los efectos de las decisiones judiciales. En suma, es potestativo del Congreso de la República determinar cuando en un proceso, un auto es susceptible o no de ser apelado.

El Jefe del Ministerio Público explica que el principio de la doble instancia fue establecido de manera expresa en el artículo 31 de la Carta Política sólo respecto de las sentencias judiciales, quedando facultado el legislador para establecer las excepciones que juzgue convenientes. Por tanto, no existe razón alguna para invocar la aplicación de dicho principio respecto de los autos de trámite dentro de las acciones populares cuando no existe disposición constitucional alguna que la haga exigible.

Afirma, que las acciones populares establecidas en la Ley 472 de 1998 son de rápida tramitación en atención a la naturaleza de los derechos e intereses colectivos que pretenden tutelar, los cuales, a diferencia de los subjetivos de contenido particular, reclaman una mayor prontitud en la administración de justicia en razón del interés general y el bienestar de la comunidad que en ellos están comprendidos, razones por las cuales se encuentra justificada constitucionalmente la norma acusada. Agrega que para imprimirle efectividad de la acción popular se simplificaron los requisitos exigidos para formular la demanda correspondiente, con lo cual se exime al actor de la obligación de elaborar una petición compleja y rigurosa susceptible de sucumbir ante el examen superficial del juez, lo cual no vulnera el derecho de

defensa ni el debido proceso.

En relación con el principio de igualdad, el señor Procurador sostiene que con las acciones que dan lugar a otros procesos como las de tutela se pretende la protección de intereses distintos a los que se busca amparar con las acciones populares, motivo por el cual la regulación de estas últimas tiene que ser diferente.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público considera que la norma demandada no vulnera los artículos 88 y 89 de la Carta, puesto que de la lectura de esas normas no se infiere que el Constituyente le haya impuesto al legislador la obligación de establecer otra clase de recursos diferentes al de reposición previsto en el artículo 36 demandado. Por el contrario, el carácter potestativo de una decisión de esa naturaleza es reafirmado por dichas normas superiores, cuando en ellas se dispone que la ley regulará las acciones populares y establecerá los recursos y procedimientos necesarios.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política, desarrollado por el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, y el Decreto 2067 de 1991, esta Corporación es competente para decidir sobre la presente demanda.

### 2. Lo que se debate

En la presente oportunidad corresponde a la Corte determinar si el artículo 36 de la Ley 472 de 1998, al consagrar el recurso de reposición como único medio de impugnación contra los autos dictados dentro del trámite de una acción popular, vulnera el derecho de defensa, el principio de igualdad y el derecho de acceder a la administración de justicia impidiendo, de contera, la eficaz protección de los derechos e intereses colectivos amparados con las acciones populares.

Con el objeto de absolver el anterior cuestionamiento la Corte se referirá previamente a las acciones populares, al principio de la doble instancia y al alcance de la facultad de configuración legislativa en materia de medios de impugnación.

### 3. La protección de los derechos e intereses colectivos mediante las acciones populares

En correspondencia con la concepción del Estado Social de Derecho, democrático, solidario y participativo que pregona la Carta Política, el constituyente de 1991 estableció la posibilidad de que se representen y defiendan intereses comunitarios mediante el ejercicio de las denominadas acciones populares, que más que un derecho constituyen un efectivo mecanismo de protección y defensa del ciudadano. De esta forma quedó materializada la preocupación del Constituyente por superar el individualismo propio de los derechos subjetivos, amparando otros derechos -los de carácter colectivo- cuyo desconocimiento también afecta al individuo tomado en su dimensión social, esto es, como parte de una comunidad en donde alcanza su pleno desarrollo.

Las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Carta “para la protección de los

derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza” que defina la ley, se erigen en el principal instrumento para la tutela del interés público al tiempo que representan la respuesta del ordenamiento constitucional a los fenómenos culturales y científicos del mundo contemporáneo, toda vez que el desarrollo de las nuevas tecnologías, la industria y el comercio han superado la previsión de los efectos nocivos que se pueden ocasionar a grupos considerables de población. En este sentido, es claro que “la constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad mas o menos extensa de individuos”.<sup>1</sup>

Según los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, para elevar las acciones populares a canon constitucional se consideró la amplitud de los derechos e intereses colectivos, pues se estimó que su protección no debía limitarse a unos cuantos derechos sino a todos los que ostentaran tal carácter. Así mismo, se ponderaron los antecedentes históricos y la eficacia jurídica de dicho instrumento, al paso que se tuvo conciencia que con su establecimiento “se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad”.<sup>2</sup>

Con el ejercicio de las acciones populares se busca proteger los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero etc.

Estos derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno.

También los derechos colectivos se caracterizan porque exigen una labor anticipada de protección y, por ende, una acción pronta de la justicia para evitar su vulneración u obtener, en dado caso, su restablecimiento. De ahí que su defensa sea eminentemente preventiva. Otro rasgo sobresaliente de estos derechos es que superan la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado. Además, son de índole participativo, puesto que mediante su protección se busca que la sociedad delimite los parámetros dentro de los cuales se pueden desarrollar las actividades productivas y socialmente peligrosas. Igualmente, los derechos colectivos son de amplio espectro en la medida en que no pueden considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. Finalmente, estos derechos tienen carácter conflictivo en tanto y en cuanto implican transformaciones a la libertad de mercado.

La jurisprudencia ha precisado que como las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y, por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a

nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley, “el interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”.

Teniendo en cuenta que los derechos colectivos son violados generalmente por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de grupos económicamente fuertes, las acciones populares parten del hecho de que quienes las promueven se encuentran en una situación de desigualdad. Además no suponen la existencia de una verdadera litis, pues su objeto no es la solución a una controversia sino la efectividad de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o que las cosas vuelvan a su estado anterior, si fuere posible.

En concordancia con lo prescrito en el artículo 89 Fundamental que habilita al legislador para señalar los recursos y procedimientos necesarios para propugnar por la integridad de los derechos colectivos, mediante la Ley 472 de 1998 se desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política en relación con las acciones populares y de grupo, regulando al efecto todos los aspectos sustanciales y de procedimiento que concierne al ejercicio de este mecanismo de protección de los derechos colectivos.

El artículo 2° de dicho ordenamiento legal define las acciones populares como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” que se ejercen “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”. Por su parte, el artículo 9° ibidem señala expresamente que las acciones populares proceden “contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o privadas o de los particulares, que hayan violado o que amenacen violar los derechos e intereses colectivos”.

La Ley 472 de 1998 regula otros aspectos importantes en relación con las acciones populares como son la enunciación de los derechos e intereses colectivos (art.4); principios que rigen el trámite de las acciones populares (arts.5° a 7°); procedencia, agotamiento opcional de la vía gubernativa y caducidad (arts. 9° a 11); legitimación para ejercitarlas (arts. 12 a 14); jurisdicción y competencia (arts. 15 y 16); presentación de la demanda o petición (arts.17 a 19); admisión notificación, traslado y excepciones (arts. 20 a 23); coadyuvancia y medidas cautelares (arts. 24 a 26); pacto de cumplimiento (art. 27); período probatorio (arts. 28 a 32); sentencia (arts. 32 a 35); recursos y costas (arts. 36 a 38); incentivos (arts. 39 y 40); y medidas coercitivas (arts. 41 a 45).

El análisis de este conjunto normativo permite establecer los aspectos más sobresalientes de las acciones populares:

1. Celeridad y eficiencia del proceso. Se garantiza sometiendo el trámite de las acciones populares a los principios constitucionales y especialmente a los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia; imponiéndole al juez la obligación de impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria; otorgándoseles trámite preferencial con excepción del habeas corpus, la acción

de tutela y la acción de cumplimiento; y permitiendo su ejercicio en todo tiempo, incluso durante los estados de excepción.

1. Derechos que ampara. Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos definidos en el artículo 88 Superior y en la ley.

1. Finalidad pública. Mediante las acciones populares no se persigue amparar intereses subjetivos, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos. 3

1. Legitimación. Pueden ser interpuestas por cualquier persona a nombre de la comunidad sin exigirse requisito sustancial de legitimación. Como el actor es un verdadero defensor del interés público se consagra un incentivo en su favor que es fijado por el juez entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Cuando el actor es una entidad pública el incentivo se destina al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

1. Carácter preventivo. Por los fines que las inspiran, las acciones populares no requieren para su ejercicio la existencia de un daño o perjuicio sobre los derechos que puedan amparar.

1. Facilidades para interponerlas. Toda persona natural o jurídica puede interponer las acciones populares. Los legitimados para ejercerlas pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe a su nombre. En el primer caso se establece la intervención obligatoria de la Defensoría del Pueblo. El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore con la elaboración de la demanda, para la cual no se establecen mayores requisitos. El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente. El costo de los peritazgos corre por cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos.

1. El papel del juez. El juez debe velar por el respeto del debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

1. Contenido de la sentencia. La sentencia podrá contener una orden de hacer o de no hacer, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o el pago de una suma de dinero. En el caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del

público en general.

1. Las acciones populares son por naturaleza acciones de derechos humanos y no de litis. Pues su objetivo no es buscar la solución de una controversia entre dos partes sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.

4. El principio de la doble instancia y la facultad para configurar los medios de impugnación

El principio de la doble instancia se encuentra consagrado expresamente en la Constitución Política en los artículos 29, 31 y 86. El artículo 31 Superior regula de modo general este principio y además prohíbe la reformatio in pejus en los siguientes términos:

“Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

“El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.

Tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación contra las decisiones judiciales. Sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 31 Fundamental se concluye que la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de alzada no es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial, puesto que la ley está autorizada para establecer excepciones siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia.

Lo anterior significa que el principio de la doble instancia no tiene carácter absoluto en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, “pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad”.<sup>4</sup>

Así, pues, es facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y cuáles no, salvo en los casos en que la Constitución haya dispuesto expresamente lo contrario como es el caso de la impugnación de la sentencia condenatoria y de las decisiones adoptadas en ejercicio de la acción de tutela.

Sobre este tópico la Corte ha expresado que “la doble instancia, cuya especial trascendencia en el campo penal es evidente, no es sin embargo, forzosa en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, pues el legislador, dentro de la facultad que tiene de regular su trámite, bien puede decidir en cuáles procede la segunda instancia y en cuáles no, siempre y cuando con esa determinación no vulnere normas constitucionales, especialmente, las que consagran derechos fundamentales de las partes procesales”.<sup>5</sup>

De la misma manera se ha dicho que con base en el canon 31 Superior corresponde a la ley

determinar los recursos diferentes al de apelación o impugnación contra las decisiones judiciales, las circunstancias en las que proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos<sup>6</sup>.

Al respecto la Corte ha puntualizado que “los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considera afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso. En efecto, el artículo 29 de la Constitución exige que todo juzgamiento se lleve a cabo con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Entre éstas, que son señaladas por la ley, está la posibilidad de instaurar recursos contra las determinaciones que se van adoptando en el curso del trámite procesal o al finalizar el mismo”.<sup>7</sup>

En esta materia rige entonces el principio de la autonomía legislativa para regular los medios de impugnación y defensa. Por ello puede el legislador consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones judiciales o suprimir los que ha regulado “siempre y cuando no desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia”<sup>8</sup>, puesto que la ley “se halla sometida a la Constitución (artículo 4º C.P.) y, por lo tanto, la discrecionalidad del legislador no es absoluta, es decir, debe entenderse limitada por los preceptos de la Carta, que condicionan la validez de las cláusulas legislativas. No podría, entonces, admitirse que, al ejercer su función, el legislador prescribiera normas de conducta contrarias a las que resultan de la Carta Política”.<sup>9</sup>

Por lo anterior, corresponderá a la Corte revisar la validez constitucional de las disposiciones que determinan la procedencia limitada o la improcedencia de los recursos contra determinada decisión de carácter jurisdiccional, cerciorándose que la facultad legislativa para configurar los procesos y las instancias se haya ejercido sobre la base de criterios que no contravengan los postulados o principios constitucionales.

## 5. El caso concreto

El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, que se demanda, dispone que contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

En criterio del demandante la norma impugnada infringe el Ordenamiento Fundamental, puesto que al impedir la interposición del recurso de apelación, especialmente respecto del auto que rechaza la demanda, desconoce el derecho de defensa, el principio de la doble instancia y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 29, 31 y 229) así como la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados con el ejercicio de las acciones populares.

Para resolver los cargos planteados por el actor y con el fin de establecer si la facultad de configuración legislativa en este caso se ejerció de acuerdo a las disposiciones constitucionales y sin violar los derechos y garantías fundamentales, considera la Corte pertinente referirse en primer término a los antecedentes legislativos de la norma acusada.

El iter legislativo pone de presente que la propuesta legislativa inicialmente se orientó hacia

la consagración del recurso de reposición contra todos los autos que dicte el juez o magistrado, previendo la posibilidad de interponer el de apelación contra las providencias que señala el Código de Procedimiento Civil y además contra el auto que decreta medidas previas, el que niegue la práctica de alguna prueba y contra la sentencia de primera instancia.<sup>10</sup> En estos términos la iniciativa se conservó durante el primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.<sup>11</sup> En el Senado de la República se dio un giro fundamental, pues para agilizar el proceso se propuso que las providencias que se dicten en el trámite de la acción popular, con excepción de la sentencia, carecerían de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas contra el cual se establecía el recurso de reposición. El recurso de apelación se reservaba para la sentencia de primera instancia.<sup>12</sup>

Posteriormente, en la ponencia para segundo debate en el Senado se decidió acoger las recomendaciones “en orden a garantizar el derecho de defensa y permitir el recurso de reposición contra todos los autos de trámite que se dicten el proceso”<sup>13</sup> y así fue como finalmente el texto del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 estableció el recurso de reposición contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares.

Hecha esta precisión, para la Corte es claro que la medida contenida en la norma bajo revisión no se opone a la Carta Política pues consulta la naturaleza expedita de las acciones populares, en la medida en que al imprimirle celeridad a su trámite judicial propende por la efectividad de los derechos e intereses colectivos amparados por dichas acciones, que según se analizó se caracterizan por demandar del Estado una labor anticipada de protección.

Debe recordarse que en el contexto de la Ley 472 de 1998, la celeridad del procedimiento está dada fundamentalmente por el establecimiento de un término breve para proferir la decisión respectiva (art. 34), para lo cual el juez debe impulsar oficiosamente la actuación so pena de ser sancionado disciplinariamente, y sin que ello pueda comportar el desconocimiento de las reglas fundamentales del proceso pues en las acciones populares el juez tiene la obligación de velar “por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes” (art. 5°).

En criterio de esta Corporación la determinación que se analiza tampoco implica sacrificio alguno del derecho de defensa y del derecho de acceder a la administración de justicia (CP arts. 29 y 229), puesto que con la consagración del recurso de reposición el accionante puede ejercer libremente su derecho de controvertir las decisiones adoptadas por el juez durante el trámite de las acciones populares a fin de que éste funcionario revise la validez de su propia determinación revocándola o reformándola.

Igualmente, y como bien lo aprecia el Procurador General en su concepto, la norma demandada no desconoce los artículos 88 y 89 de la Carta, pues del mandato de estas disposiciones no se desprende que el Constituyente le haya impuesto al legislador la obligación de consagrar el recurso de apelación contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular. Por el contrario, la libertad de configuración en esta materia se desprende de estas normas superiores cuando en ellas se dispone expresamente que la ley regulará las acciones populares y establecerá los recursos y procedimientos necesarios para su efectividad.

En suma, entendida la norma en el sentido de que se aplica a todos los autos dictados

durante el trámite de las acciones populares, no se desconoce la Carta Política pues el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede señalar en qué casos es o no es procedente el recurso de apelación, decisión que, según se advirtió, no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia y además la igualdad, porque con tal determinación se persigue una finalidad constitucionalmente admisible como es la de obtener la pronta y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos amparados con la acciones populares, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

Cópiese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Auto 090/02

Referencia: Proceso D-3774

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 de la Ley 472 de agosto 5 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".

Actor: Humberto De Jesus Longas Londoño

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

CONSIDERANDO

Que en el capítulo II de la sentencia C-377 de 2002 referente a la transcripción de la norma acusada por error mecanográfico se mencionó la ley 474 de 1998, cuando realmente corresponde a la ley 472 de 1998, razón por la cual resulta necesario corregir el anterior error.

En consecuencia,

RESUELVE

Corregir el capítulo II de la sentencia C- 377 del 14 de mayo de 2002, en el sentido de que la transcripción de la norma a la cual se hace referencia en dicha sentencia es la ley 472 de 1998. Por lo tanto, en lo sucesivo de dicho capítulo quedará así:

"II. NORMA ACUSADA

"A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

“LEY 472 DE 1998

(agosto 5 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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO X

RECURSOS Y COSTAS

Artículo 36. Recurso de Reposición. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.”

Cúmplase,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-377/02

RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR-Condicionamiento a apelación de auto que rechaza y niega pruebas (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MEDIOS DE IMPUGNACION-Límites dados por los derechos fundamentales (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE RECURSO JUDICIAL-No afectación del debido proceso y acceso a la justicia (Salvamento de voto)

RECURSO DE APELACION EN ACCION POPULAR-Procedencia contra autos de rechazo de demanda y que niega pruebas (Salvamento de voto)

Referencia: Proceso D-3774

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 de la Ley 472 de agosto 5 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."

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el debido respeto me permito salvar parcialmente mi voto respecto de la decisión adoptada en el asunto de la referencia, por las razones que expongo a continuación:

Si bien comparto la decisión mayoritaria en cuanto declaró la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998, estimo que tal decisión ha debido condicionarse a que se entendiera que siempre serían apelables el auto que rechaza la demanda y el que niega pruebas. Si bien, como lo afirma la Sentencia, del artículo 31 de la Carta emana que el principio de la doble instancia no es absoluto y que la determinación de los recursos que proceden contra las diferentes providencias judiciales es asunto que corresponde a la libertad de configuración del legislador, salvo en ciertos casos en que explícitamente la Carta determina otra cosa, como cuando señala la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts 29 y 86), también es cierto que esta libertad legislativa siempre encuentra un límite en el respeto debido a los derechos fundamentales.

En el presente caso, los derechos de acceso a la administración de justicia y de defensa y contradicción se veían seriamente limitados en su núcleo esencial, al disponerse que contra

los autos de rechazo de la demanda y de negación de las pruebas solicitadas no cabía sino el recurso de reposición. Ciertamente, con la exequibilidad simple de la norma se tolera un recorte de las referidas garantías, que a juicio del suscrito resulta desproporcionado y no justificado por la posible obtención de otro fin constitucional. La celeridad que se logra en la administración judicial al obviar el recurso de apelación de los autos correspondientes, no compensa el sacrificio de los aludidos derechos.

Los derechos al debido proceso (C.P art. 29) y de acceso a la administración de justicia (C.P. art. 229)<sup>14</sup>, son fundamento del Estado de Derecho y responden a la necesidad de establecer las garantías jurídicas que permitan a las personas acudir al poder soberano en busca de la efectividad y respeto de todos sus derechos. Sin ellos no podría asegurarse la convivencia pacífica, ni evitarse los mecanismos de justicia privada y la arbitrariedad. Sólo si el sistema jurídico asegura la posibilidad real de acudir a los tribunales para resolver en juicio las controversias, cabe hablar del imperio del derecho y de la ley. Por ello el legislador no puede restringir significativamente la posibilidad de reclamar en juicio las distintas clases de derechos de que pueden llegar a ser titulares las personas, ni menos desproteger el interés público insito en las acciones populares por la falta de consagración de los mecanismos procesales adecuados para su defensa. Así, aunque el legislador puede establecer las acciones, recursos y términos procesales, no puede hacerlo de manera que llegue entorpecer desmedidamente su reclamación por la vía judicial.

En este mismo sentido se ha pronunciado el h. Consejo de Estado, en relación con el auto de rechazo de las acciones populares. Así lo hizo en reciente sentencia de 9 de Marzo de 2000, que resulta oportuno citar in extenso, donde acoge la postura antes adoptada por esa Corporación en relación con la acción de cumplimiento, en el sentido de que el auto de rechazo de la acción debe ser apelable:

“Las acciones populares fueron instituidas por el artículo 88 de la Constitución Política y desarrolladas por la ley 472 de 1998 para la protección de los derechos e intereses colectivos, ellos con relación al patrimonio, el espacio, la seguridad, la salud pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros. También reguló lo atinente a las acciones de grupo, originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas.

“Prevé el artículo 36 de la ley 472 de 1998, que contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular, procede el recurso de reposición. Y el artículo 37 ibidem dispone que contra la sentencia de primera instancia, procede el recurso de apelación.

“Pretende la parte actora, al interponer el recurso de apelación, que esta Corporación revoque el auto que rechazó la demanda por caducidad y en su lugar, se admita para continuar con el procedimiento previsto en la ley 472 de 1998.

“Al respecto la Sección Tercera de esta Corporación, con ocasión de la ley 393 de 1997, ley de acción de cumplimiento, dijo en providencia del 6 de noviembre de 1997, Expediente ACU-035, actor: Alvaro José Gracia Díaz, M.P. doctor Ricardo Hoyos Duque, las siguientes consideraciones que esta Sala comparte en su integridad:

“1. Competencia del Consejo de Estado para conocer de la impugnación del auto que rechaza

la solicitud de cumplimiento.

“En relación con la procedencia de la impugnación contra el auto que rechaza la solicitud de cumplimiento de leyes o actos administrativos se han producido en esta Corporación decisiones opuestas. Así, algunas Secciones han optado por declararse inhibidas para conocer de la misma, por considerar que del texto del artículo 16 de la ley 393 de 1997 se infiere que dicho auto no es recurrible; en tanto que la Sección Cuarta consideró que el mencionado artículo hace referencia a los autos que se dicten en el trámite de la acción y como el que rechaza la solicitud es anterior a la iniciación del trámite, hay lugar a la aplicación del artículo 232 del Código Contencioso Administrativo (por remisión del artículo 30 de la ley citada), en el cual se admite la procedencia del recurso de apelación contra el auto inadmisorio de la demanda.

“Para esta Sala, el auto que rechaza la solicitud de cumplimiento sí es susceptible de impugnación, por las siguientes razones:

a. La acción de cumplimiento es una acción de origen constitucional (art. 87) consagrada como un mecanismo de protección y aplicación de derechos, que permite hacer efectivo el cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidos en la una ley o acto administrativo. Dicha acción está vinculada con el cumplimiento de los fines del Estado y de las autoridades previstos en el artículo 2o de la Carta.

“En tanto que la acción constitucional es susceptible de ser ejercida por cualquier persona, la de cumplimiento debe estar provista al máximo de garantías que la hagan eficaz. Por ello, al resolver sobre la admisión de la solicitud, el juez debe inadmitir sólo aquellas peticiones que no reúnan los requisitos mínimos, indicando con claridad al interesado la manera de salvar sus deficiencias y proceder al rechazo cuando el solicitante no atienda las observaciones o falte la prueba mínima de la renuencia del funcionario al cumplimiento del acto o la ley en cuestión.

“Si bien, proceder al rechazo de la solicitud es una opción del juez ante quien ella se presenta, el dejar a su mero arbitrio la elección de las razones que hacen o no admisible dicha solicitud, sin una posibilidad de control posterior, podría hacer inócua la acción. Una actitud en extremo formalista de un juez determinado que motivara el rechazo reiterado de las solicitudes, haría inoperante el ejercicio de la acción, pues por razones de competencia siempre será el mismo funcionario el que resolverá sobre las solicitudes, sin que el juez de segunda instancia pueda modificar tales decisiones.

“Por tanto, la posibilidad de que haya una segunda instancia para conocer de los autos que rechazan la demanda constituye una garantía de eficacia de la acción de cumplimiento.

“b. ....la efectividad del derecho a la administración de justicia en relación con la acción de cumplimiento no se concreta en la simple oportunidad de presentar la solicitud ante el juez, sino en el estudio serio del asunto planteado que culmine con una decisión de fondo legal, razonada y justa, salvo que por carencia de requisitos mínimos no se pueda llegar a ella.....

“c. Por tratarse de una acción nueva en el ordenamiento jurídico, sin desarrollo legal ni jurisprudencial, cuya competencia ha sido atribuida en principio a los jueces contencioso administrativos (legalmente previstos) y en segunda instancia a los Tribunales, sin una instancia unificadora, habrá tantos criterios para resolver las acciones cuantos jueces conozcan de las mismas. Por eso es importante que así sea de manera transitoria, en defensa de los principios de la igualdad y de la seguridad jurídica, esta Corporación establezca unos derroteros que sirvan en el futuro de guía a los jueces. Objetivo que se cumplirá en mejor forma si se admite el recurso de apelación contra el auto que rechace la solicitud. (Resalta esta Sala)”<sup>15</sup>

Por los mismos motivos, el auto que rechaza la solicitud de pruebas, debe ser objeto de recurso ante el superior, pues la injustificada negativa tiene el alcance de desconocer en su núcleo esencia el derecho fundamental de defensa y contradicción, sacrificio que no se ve compensado por la celeridad que se le imprime al trámite de las acciones populares.

Estas razones me llevan a discrepar parcialmente en cuanto a la decisión de exequibilidad simple adoptada por la mayoría. El respeto a los derechos de acceso a la administración judicial y de defensa y contradicción imponían un límite a la libertad de configuración legislativa, y por ello la norma, para resultar conforme con la Carta, exigía el condicionamiento a que se hizo referencia.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-377/02

RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR-Procedencia única restringe indebidamente ejercicio efectivo (Salvamento parcial de voto)

Si se atiende el tenor literal de la norma acusada, en virtud de la cual contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular sólo procede el recurso de reposición, se restringe indebidamente el ejercicio efectivo de las acciones populares y, por ende de los derechos colectivos bajo su amparo, toda vez que es incuestionable que en el curso de la actuación el juez competente también dicta providencias que no están destinadas a impulsar la actuación sino a tomar determinaciones que aún cuando no resuelven la cuestión de fondo sin embargo pueden repercutir sobre ella.

RECURSO DE APELACION EN ACCION POPULAR-Autos de rechazo de demanda y que niega pruebas (Salvamento parcial de voto)

ACCION POPULAR-Celeridad del procedimiento (Salvamento parcial de voto)

RECURSO DE REPOSICION EN ACCION POPULAR-Alusión única a autos de trámite (Salvamento parcial de voto)

Magistrada Ponente:

Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Proceso D-3774

En el asunto de la referencia estimamos necesario salvar parcialmente nuestro voto, pues consideramos que la exequibilidad del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 ha debido condicionarse de tal manera que la improcedencia del recurso de apelación no comprendiera todos los autos dictados durante el trámite de las acciones populares sino solamente aquellos que están destinados a imprimirle impulso a la actuación.

En nuestro criterio si se atiende el tenor literal de la norma acusada, en virtud de la cual contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular sólo procede el recurso de reposición, se restringe indebidamente el ejercicio efectivo de las acciones populares y, por ende de los derechos colectivos bajo su amparo, toda vez que es incuestionable que en el curso de la actuación el juez competente también dicta providencias que no están destinadas a impulsar la actuación sino a tomar determinaciones que aún cuando no resuelven la cuestión de fondo sin embargo pueden repercutir sobre ella.

Tal es el caso de los autos mediante los cuales se rechaza la demanda o se niega la práctica de una prueba, que si se entiende que carecen del recurso de apelación dejarían de ser examinados por el superior con el fin de verificar si las razones que motivaron su expedición se ajustan o no a las normas constitucionales y legales que regulan el ejercicio de las acciones populares.

Particularmente tratándose del auto que rechaza la demanda no puede aceptarse la tesis de la total libertad de configuración de legislador para justificar la improcedencia del recurso de apelación, pues según se precisó el legislador al establecer las excepciones al principio de la doble instancia y al configurar los medios de impugnación y defensa no puede vulnerar las garantías establecidas en la Carta Política, entre las cuales se encuentran el derecho de acceder a la administración de justicia por medio de las acciones populares destinadas a la efectividad y protección de los derechos e intereses colectivos.

Cabe señalar que el Consejo de Estado al analizar los alcances del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 ha expresado que tratándose del auto que rechaza la demanda en el caso de no concederse el recurso de apelación se estaría ante el desconocimiento del principio de la doble instancia, “uno de los principios reguladores del procedimiento y expresión tanto del principio de impugnación como del de contradicción, el cual tiene como finalidad que el proceso sea conocido por un juez distinto (superior) de quien emitió la decisión, impedir su acceso por un exceso de formalismo conduciría un desconocimiento del artículo 29 de la Constitución. Así como del artículo 228 ibidem y una trasgresión al principio de prevalencia del derecho sustancial”.<sup>17</sup>

En nuestro parecer no es admisible el argumento de la sentencia según el cual la improcedencia del recurso de apelación contra los autos dictados en el trámite de las acciones populares busca imprimirle celeridad a esta actuación, pues so pretexto de un efficientismo procesal no puede aceptarse el sacrificio del derecho de defensa y la efectividad de las acciones populares que han sido instituidas constitucionalmente para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Al respecto debe anotarse que en el contexto de la Ley 472 de 1998, la celeridad del procedimiento está dada fundamentalmente por el establecimiento de un término breve para proferir la decisión respectiva (art. 34), para lo cual el juez debe impulsar oficiosamente la actuación so pena de ser sancionado disciplinariamente (art. 5°), lo cual no puede comportar el desconocimiento de las reglas fundamentales del proceso pues en las acciones populares el juez tiene la obligación de velar “por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes”.

Tampoco sobra advertir que en el Código de procedimiento Civil (art.85) y en el Código Contencioso Administrativo (art.181), estatutos a los cuales se hace remisión en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, se establece expresamente la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda y contra el que niega la práctica de pruebas.

Por lo anterior, reiteramos que en aplicación del principio de la conservación del derecho la Corte ha debido hacer una interpretación del artículo 36 de la Ley 472 de 1998, conforme a la constitución en el sentido de declarar su exequibilidad en el entendido de que cuando la norma se refiere a los autos dictados durante el trámite de las acciones populares que son susceptibles del recurso de reposición, hace alusión únicamente a los autos de trámite que están destinados únicamente a impulsar la actuación procesal y no a los autos interlocutorios mediante los cuales se toman medidas que repercuten en la decisión de fondo.

Fecha ut supra

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-377/02

Referencia: expediente D-3774

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 de la Ley 472 de agosto 5 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”.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a salvar parcialmente el voto, por las siguientes razones:

Considero que el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 debe ser declarado constitucional, bajo el entendido de que además del recurso de reposición, debe existir la posibilidad de apelar

ciertos autos dictados durante el trámite de la acción popular, autos que tienen que ver con la garantía del derecho de defensa y del acceso efectivo a la administración de justicia. Los autos que además del recurso de reposición deben tener apelación, son los del rechazo de la demanda y el que niega la práctica de una prueba; respecto de este último debe señalarse que la apelación del auto que rechazó el decreto de pruebas, se concede en el efecto devolutivo lo que demuestra que con el no se entraba el trámite de la acción popular.

Por muy rápida que se quiera tramitar una acción popular, esta celeridad no puede desconocer derechos constitucionales, como el de defensa y el de acceso a la administración de justicia. Derechos que se garantizarían si existiese apelación de los dos autos mencionados.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-215 de 1999

2 Gaceta Constitucional No. 46. Informe ponencia sobre acciones populares.

3 En el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 se enuncian algunos de los derechos e intereses colectivos: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

4 Sentencia C-153 de 1995

5 Sentencia C-179 de 1995

6 Sentencia C-005 de 1996

- 7 Sentencia C-365 de 1994
- 8 Sentencia C-005 de 1993
- 9 Sentencia C-005 de 1996
- 10 Gaceta del Congreso del jueves 27 de julio de 1995. Página 10
- 11 Gaceta del Congreso No. 493 de 1995 página 9. Y gaceta del 28 de mayo de 1996 página 12
- 12 Gaceta del Congreso No.498 de 1996 página 11 y Gaceta No. 11 de 1997 página 43
- 13 Gaceta del Congreso No. 167 de 1997 página 2
- 14 Constitución Política, artículo 229: "Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."
- 15 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Sub sección a. Sentencia de nueve de marzo de 2000." Consejero ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda
- 16 Sentencia C-095 de 2001
- 17 Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 3 de noviembre de 2000. C.P: Germán Ayala Mantilla. Rad. No. Q-079. Ref: Recurso de queja en acción popular. Esta doctrina también la comparten la Sección Primera (ver auto del 6 de diciembre de 2001. Rad. 0416-01) y la Sección Tercera (ver auto del 30 de septiembre de 1999. Rad. AP 002)