



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2019 00209 00
REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTES: VEEDURÍA CIUDADANA DOBLE CALZADA BUENA VISTA
- FUNDADORES
ACCIONADOS: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE - AGENCIA
NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL - AGENCIA NACIONAL
DE INFRAESTRUCTURA - COVIANDES SAS -
COVIANDINA -

Procede el despacho a pronunciarse sobre la admisión de la acción popular promovida por el señor JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA, quien dice actuar en calidad de representante legal de la VEEDURÍA CIUDADANA DOBLE CALZADA BUENA VISTA - FUNDADORES, previo estudio de los requisitos establecidos en la Ley 472 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con base en las siguientes:

Consideraciones

La Ley 472 de 1998 fue expedida en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 88, a través del cual se ordenó regular las acciones populares y de grupo. En dicha regulación, en cuanto a las acciones populares, se precisó y desarrolló su finalidad, objeto y procedimiento, de lo cual se ocupa el Título II de la citada ley.

Se establece que la acción popular es el medio procesal dirigido a la protección de los derechos e intereses colectivos y que procede contra toda acción u omisión de particulares o de autoridades públicas que amenacen, vulneren o hayan vulnerado estos derechos (arts. 2º y 9º). Puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, a nombre propio o mediante apoderado (arts. 12º y 13º) y, cuando las actuaciones vulnerantes provienen de autoridades públicas o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas, su conocimiento está en manos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de lo contrario el juez competente es el juez ordinario civil (artículo 15º).

Dentro de este contexto, el artículo 18 *Ibidem*, establece los requisitos de la demanda de acción popular, los que han sido considerados por la jurisprudencia como de estricto cumplimiento y que, de no atenderse, traen como consecuencia la inadmisión de la misma. Ello, en la medida que contiene el mínimo necesario para que el juez constitucional pueda tener un conocimiento base, sobre la posible

amenaza o vulneración de los derechos colectivos que se pretende amparar. Dicho artículo establece lo siguiente:

"[...] Art. 18-. Requisitos de la demanda o petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo vulnerado o amenazado;*
- b) La indicación de los hechos, actos acciones u omisiones que motivan su petición;*
- c) La enunciación de las pretensiones;*
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;*
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;*
- f) Las direcciones para notificaciones;*
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.*

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado [...]"

Para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, que no deben ser analizados de manera aislada sino en conjunto, la Ley 472 en su artículo 20 inciso 2º, expresamente le ordena al juez qué debe hacer cuando se presenta una demanda de acción popular sin alguna de las anteriores exigencias, de acuerdo con lo cual, ésta se debe *inadmitir* con la precisión de cuáles fueron los defectos de la demanda, bajo la advertencia que si los mismos no son subsanados en el término de tres (3) días, aquella será rechazada.

Por ende, en las acciones populares no está contemplado el rechazo de plano de la demanda, pues al tenor del art. 20 de la Ley en comento, dicha medida sólo puede ser consecuencia del incumplimiento por parte del actor de su deber de corregir la demanda.

A su vez, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujeron una serie de cambios, modificaciones e innovaciones al régimen jurídico del contencioso administrativo, entre los que se encuentra la incorporación al ordenamiento jurídico de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción popular.

Precisamente, el artículo 144 del CPACA establece:

"[...] Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio

sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los 15 Ley 1437 de 18 de enero de 2011. derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda [...]". (Negrita fuera de texto)

Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA, el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción.

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.

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 de los derechos colectivos presuntamente violados, en aras a 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 ello.

No obstante lo anterior, la reclamación previa podrá omitirse en caso que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado de forma idónea y suficiente en la demanda.

En concordancia con lo anterior, el artículo 161 del CPACA, preceptúa:

"Requisitos Previos para Demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: [...] 4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

[...]"

Sobre el alcance de la existencia de inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, el Consejo de Estado se pronunció en proveído de 28 de agosto de 2014¹, en el siguiente sentido:

"[...] Siendo ello así, le corresponde a la Sala determinar el alcance de la expresión "cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos", contenida en el inciso tercero del artículo 144 del CPCA, en aras de verificar si la situación planteada por el actor, da lugar a eximirlo del requerimiento a las entidades demandadas impuesto por la disposición en comento.

La Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada el alcance del concepto de perjuicio irremediable, el cual fue definido, entre otras, en la Sentencia T-293 de 2011, de la siguiente manera:

"[...] Ahora bien, con relación a la configuración de un perjuicio irremediable, esta Corte ha entendido por tal, aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, porque no se puede remediar ni ser recuperado en su integridad. Así mismo, se ha dicho en variada jurisprudencia, que para poder determinar si existe o no un perjuicio irremediable en un caso concreto, se deben tener en cuenta ciertos elementos, como son:

A). El perjuicio ha de ser **inminente**: que amenaza o está por suceder prontamente, esto es, tiende a un resultado cierto derivado de una causa que está produciendo la inminencia; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**, es decir, se debe precisar una medida o remedio de forma rápida que evite la configuración de la lesión; C) se requiere que éste sea **grave**, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; y D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna." (Negrillas fuera del texto)

La Sala considera que tal concepto y presupuestos resultan aplicables a las acciones populares, toda vez que lo pretendido por el Legislador al establecer esta excepción a la regla de requerimiento a la autoridad administrativa, es que ante la gravedad e inminencia de un hecho que pueda ocasionar un perjuicio irreparable a los derechos colectivos, se pueda acudir directamente ante la autoridad judicial, para que ésta adopte las medidas necesarias para que cese la vulneración o amenaza de los mismos [...]"

¹ Expediente 2014-00972-01. Consejera ponente María Elizabeth García González

Caso concreto:

En el asunto particular, advierte el despacho que el señor Jorge Enrique Santanilla Medina, demanda el amparo de los derechos colectivos a: (i) el goce del espacio público, (ii) la seguridad y salubridad pública, (iii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y, (iv) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Asimismo, resalta que de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 472 de 1998 "Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para interponer la acción popular". Por lo tanto, interponía directamente la acción popular, pues con esta pretende evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos anteriormente mencionados y restituir las cosas a su estado anterior, habida cuenta que la situación fáctica en que fundamenta la solicitud de amparo se viene presentando durante mucho tiempo sin que las autoridades accionadas hayan dado una solución de oficio.

Sin embargo, sumado a que el actor popular no aportó los soportes que acrediten haberse requerido a la administración, con anterioridad a la presentación de la demanda, tampoco advierte el despacho la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados, pues, aunque ello fue manifestado en la solicitud, no se encuentra suficientemente sustentado el peligro inminente que permitiría aplicar la excepción contenida en el inciso 3º del artículo 144 del CPACA.

Revisada la demanda se advierte que los hechos que a juicio del actor revisten un inminente peligro de materializarse un *perjuicio irremediable*, constituyen meras apreciaciones subjetivas que carecen de argumentación idónea de cada uno de los requisitos que deben concretar el supuesto perjuicio para que sea calificado de irremediable y cuya ocurrencia además de peligrosa sea inminente.

En efecto, el actor se limitó a transcribir conclusiones relacionadas con las probables causas endógenas y exógenas de la falla que presenta la montaña sobre la cual se adelantan obras de infraestructura vial entre las ciudades de Bogotá y Villavicencio, que si bien han generado múltiples consecuencias en distintos sectores de la región, no tienen la connotación suficiente para suponer que era irrelevante requerir previamente a las autoridades aquí demandadas.

Además, precisamente a fin de evitar la materialización de un perjuicio irremediable y ante la inminente, grave e impostergable necesidad de evitar cualquier situación de peligro por la constante amenaza de deslizamiento sobre la zona afectada -kilometro 58-, las mismas entidades accionadas mediante la Resolución No. 02312 del 14 de junio del año en curso, decidieron en aras de garantizar la seguridad, integridad personal y vida de los habitantes del sector y de los usuarios del corredor vial, adoptar medidas de restricción del tránsito temporal mientras se adelantan las obras que permitirán resolver definitivamente dicha situación.

En ese orden de ideas, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, se *inadmitirá* la demanda para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, el actor popular aporte copia de la solicitud presentada ante las distintas autoridades y particulares demandados, requiriéndoles la protección de los derechos o intereses colectivos invocados en este asunto, y en forma similar a la pedida en la demanda, so pena de ser rechazada, pues, tal y como anteriormente se advirtió, no encuentra debidamente sustentado el peligro inminente que habilitaría la admisión de la demanda, sin el referido requisito, máxime cuando él mismo afirma que se trata de una problemática que data de hace mucho tiempo.

Lo anterior, lleva a concluir que no hay una inminencia de ocurrir el perjuicio irremediable de los derechos colectivos cuya protección se pide, aunado a que las características de las obras y estudios que se pretenden en la demanda para conjurar la situación, son de tal magnitud que pueden ser catalogadas como megaobras, que bajo cualquier perspectiva razonable exigen que se cumpla la finalidad descrita y que inspiró al legislador para establecer tal requisito de procedibilidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

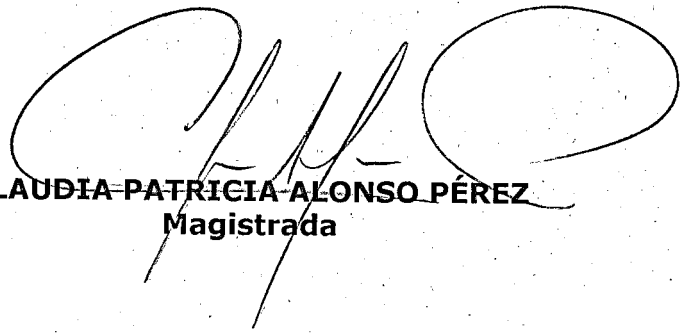
PRIMERO: **Requerir** al señor JORGE ENRIQUE SANTANILLA MEDINA, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, acredite haber solicitado a las autoridades y particulares accionados adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos o interés colectivo invocados en la demanda, so pena ser rechazada.

SEGUNDO: Cumplido el término anterior, ingrese el expediente al despacho para tomar la decisión que corresponda.

TERCERO: **Advertir** al actor que debe demostrar la calidad en que afirma actuar (art. 166-3, CPACA), pues dice ser el representante legal de la VEEDURIA CIUDADANA DOBLE CALZADA BUENA VISTA – FUNDADORES, sin que haya acreditado la inscripción de ésta ante la autoridad competente, ni su condición de presidente de la misma.

CUARTO: Por secretaría **corríjase** el nombre del actor popular, tanto en la carátula como en el sistema de información, pues confundió la persona natural que dijo ser representante legal de la organización, con ésta misma.

NOTIFÍQUESE,


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada