



**Medio de Control:** ACCION POPULAR  
**Expediente:** 25269-33-33-001-2021-0075-00  
**Demandante:** HUMBERTO ENRIQUE RODRÍGUEZ COBO  
**Demandado:** MUNICIPIO DE VILLETA Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR  
**Asunto:** RESUEVE RECURSOS DE REPOSICIÓN

Facatativá, seis (6) de julio de dos mil veintiuno (2021)

---

## **1. ASUNTO A RESOLVER**

Se encuentra al Despacho, para resolver sobre los recursos de reposición interpuestos por el apoderado de los vinculados Jorge Alberto Fernández Bernal, Juan Camilo Hoyos Ordóñez, Carolina Hoyos Ordóñez, María Lucía Ordóñez González y Sonia María Fernández Bernal, contra el auto de 31 de mayo de 2021, adicionado por auto de 4 de junio de 2021.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Trámite del proceso**

En el proceso de la referencia se ha surtido el siguiente trámite:

La demanda interpuesta por el señor Humberto Enrique Rodríguez Cobo, en nombre propio, en contra del municipio de Villeta y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, fue inadmitida mediante auto de 24 de mayo de 2021.

El 31 de mayo de 2021 se profirió auto mediante el cual se resolvió, entre otros, admitir la demanda y vincular en calidad de tercero con interés en el proceso al señor Jorge Alberto Fernández Bernal.

El 1º de junio de 2021, el apoderado del municipio de Villeta solicitó la adición del auto admisorio de la demanda en el sentido de que sean vinculados al proceso los actuales propietarios de los predios relacionados con el objeto de la acción constitucional, para sustentar su solicitud allegó los certificados de libertad y tradición de cada uno de los predios.

Mediante auto de 4 de junio de 2021 se resolvió adicionar los numerales segundo, tercero, cuarto y quinto del auto de 31 de mayo de 2021 mediante el cual se admitió la demanda, en el sentido de incluir en el mismo a la totalidad de vinculados en calidad de terceros con interés en el proceso.

Con escrito radicado el 8 de junio de 2021, el apoderado del señor Jorge Alberto Fernández Bernal solicitó la aclaración, corrección y adición del auto de 31 de mayo de 2021, solicitud que fue resuelta mediante auto de 18 de junio de 2021.

A través de escritos enviados al buzón electrónico del juzgado, los días 21, 23 y 24 de junio pasado, el apoderado de Jorge Alberto Fernández Bernal, Juan Camilo Hoyos Ordóñez, Carolina Hoyos Ordóñez, María Lucía Ordóñez González y Sonia María Fernández Bernal, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de 31 de mayo de 2021, adicionado por el auto de 4 de junio de 2021.

## **2.2. Fundamentos del recurso de reposición**

Fueron tres los recursos de reposición interpuestos frente el auto admisorio de 31 de mayo de 2021, uno por el señor Jorge Alberto Fernández Bernal, otro por los señores Juan Camilo Hoyos Ordóñez, Carolina Hoyos Ordóñez y María Lucía Ordóñez González y el tercero por Sonia María Fernández; sin embargo, los tres recursos comparten las mismas razones y fundamentos.

Así, los fundamentos expuestos en los recursos y que se consideran relevantes para decidir se sintetizan así:

Se expone que el actor popular pretende, entre otras cosas, se ordene a las entidades demandadas, de forma conjunta, la expedición de un acto administrativo con el cual se prohíba la construcción de vivienda en los predios identificados; pretensión que, en su criterio, busca sustituir la voluntad de la administración e implica una serie de desafíos que invaden las competencias propias del ejecutivo y afecta el principio democrático de separación de poderes; agregó que, dadas las características de las entidades demandadas, al ser totalmente independientes y autónomas entre sí, resulta problemático la expedición de un acto administrativo conjunto.

Señala que la pretensión tercera de la demanda es imprecisa y oscura, pues puede conducir a que el juez popular invada las competencias propias de entidades territoriales y del ejecutivo.

Considera que una de las pretensiones centrales de la acción popular conduce a la nulidad de los actos administrativos, lo que está prohibido por la ley, conforme lo dispone el art. 144 de la L.1437/2011.

Agregó que la acción de nulidad busca suspender y desaparecer los efectos jurídicos de los actos administrativos a través de un juicio sobre la validez con el fin de obtener su retiro del ordenamiento jurídico, decisión que compete al juez de nulidad y no al juez popular.

Señaló que con la demanda se pretende que un determinado acto administrativo sea suspendido definitivamente y que sus efectos jurídicos desaparezcan, lo cual implica un juicio sobre la validez y la legalidad, por lo que, no es nada distinto a pretender la anulación de los actos administrativos siendo el competente para ello el juez administrativo en sede de la acción de nulidad y no mediante una acción popular, puesto que la ley impide que en el marco de las acciones populares el juez anule actos administrativos.

Manifestó que, si bien en las acciones populares pueden formularse pretensiones relacionadas con actos administrativos, ello no implica que se tomen decisiones relacionadas con un juicio que es propiamente de nulidad, para sustentar su dicho, trajo en cita una sentencia del Consejo de Estado.

Dijo que la demanda no cumple con los requisitos para su admisión, puesto que se está ante una indebida escogencia de la acción, al ser la acción procedente la nulidad y no la popular y, además, que existe indebida acumulación de pretensiones, en tanto, no es posible pretender la protección de derechos colectivos y, al mismo tiempo, formular una pretensión de nulidad de actos administrativos.

Por lo anterior, solicitó se inadmita la demanda y en consecuencia se orden su subsanación.

### **2.3. Tesis del Despacho**

Se sostendrá que, en el presente asunto, no es procedente acceder a la solicitud de reposición del auto de 31 de mayo de 2021, adicionado por auto de 4 de junio de 2021, por lo que aquel se mantendrá incólume.

### **2.4. Esquema metodológico para respaldar la tesis**

En efecto, para sustentar la tesis planteada se desarrollará la siguiente premisa: **(i)** trámite del recurso de reposición, procedencia y oportunidad, para así, con ello, abordar el caso concreto.

#### **a. Trámite del recurso de reposición.**

En lo que tiene que ver con la jurisdicción contenciosa administrativa, el legislador se ocupó de regular los recursos contra las providencias judiciales en el capítulo XII del título V de la Ley 1437 de 2011 (L.1437/2011), reformada por la Ley 2080 de 20212, específicamente, en lo que atañe al recurso de reposición, el artículo 242 dispone:

“Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

La L.1564/2012, a su turno, señala:

PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.

(...)

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto.

**Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación de auto.”** (Negrilla fuera de texto)

Con lo expuesto es fácil concluir que el auto que admite la demanda, es susceptible de control mediante el recurso de reposición.

#### **b. Análisis del recurso en el caso concreto.**

Los fundamentos del recurso de reposición están dirigidos a controvertir la forma en que fueron propuestas las pretensiones de la demanda y se sustentan, principalmente, en: **i)** la imposibilidad de que se pueda cumplir con la pretensión tercera, relacionada con la expedición de un acto administrativo conjunto que prohíba la construcción de vivienda en los predios identificados y relacionados directamente con la acción popular, **ii)** la indebida escogencia de la acción, al considerar que, al pretender que un determinado acto administrativo sea suspendido definitivamente y que sus efectos jurídicos desaparezcan, se busca su nulidad lo que es competencia del juez administrativo en sede de la acción de nulidad y no en sede de una acción popular, y **iii)** la indebida acumulación de pretensiones al considerar que no es posible procurar la protección de derechos colectivos y, al mismo tiempo, formular una pretensión de nulidad de actos administrativos.

---

1 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2 Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

En lo que tiene que ver con la **imposibilidad de que se pueda cumplir con la pretensión tercera de la demanda**, es una cuestión que deberá ser estudiada y resuelta con el fondo del asunto, puesto que no es esta la etapa procesal adecuada para estudiar la procedencia o no de la pretensión y, menos aún, para hacer un estudio sobre la posibilidad de que se materialice.

Sumado a ello, resulta necesario recordar que las acciones populares se enmarcan en la informalidad y flexibilidad, puesto que son conferidas por la constitución a cualquier persona para actuar en beneficio de la colectividad; por lo tanto, inadmitir la demanda por la forma en que fue formulada la pretensión tercera, iría en contravía de los principios de flexibilidad e informalidad de las acciones populares erigidas como mecanismo accesible para que la ciudadanía pueda activar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos que consideran están siendo vulnerados.

En cuanto a la correlación entre pretensiones y ordenes judiciales, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> tiene sentado que el Juez de la acción popular está facultado para **(i)** proteger derechos colectivos que no han sido invocados, siempre que aquellos estén vinculados con los supuestos fácticos debatidos en el proceso, **(ii)** estudiar hechos que no fueron expuestos por las partes, siempre que tengan relación con la *causa petendi* y **(iii)** adoptar medidas diferentes a las pretendidas por el actor popular, siempre y cuando aquellas estén orientadas a la protección de los derechos colectivos, lo cual implica una considerable flexibilización del principio de congruencia.

Como puede verse, tal facultad, proveniente de la teleología de las acciones populares, solo encuentra sentido luego de surtirse el debate judicial en torno a los derechos colectivos.

En cuanto a los fundamentos relacionados con **la indebida escogencia de la acción e indebida acumulación de pretensiones**, es necesario señalar lo siguiente:

La L.472/1998<sup>4</sup>, en su art. 2°, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando

---

<sup>3</sup> Cfr. CE S3, sentencia 5 de julio de 2018, exp. 20001-23-31-000-2010-00478-01 (AP). MP. C. Barrera. También en: Corte Constitucional, sentencia T- 176/2016 MP. G. Ortiz.

<sup>4</sup> 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.

fuere posible. A su vez, el art. 9° *ibídem*, frente a las acciones populares, establece que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el art. 144 de la L.1437/2011, es claro en indicar que las acciones populares proceden inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo, así lo dispuso:

*“Protección de los derechos e intereses colectivos. (...).*

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.

(...)” (Subrayas fuera de texto).

El Consejo de Estados en relación con la procedencia de las acciones populares cuando la vulneración se encuentra atada a actos administrativos, ha precisado:

“La jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en manifestar que **la acción popular contra los actos administrativos procede siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos o intereses colectivos y en esa medida el juez constitucional tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos o intereses colectivos.** Sin embargo, se resalta que la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo, entonces mal podría entenderse que mediante el trámite de una acción popular se puede anular un acto administrativo.

(...)

En efecto, cuando la finalidad que se pretende es que el juez ordene la nulidad del acto administrativo y que como consecuencia de ello, el acto desaparezca del mundo jurídico las acciones que se deben adelantar son las consagradas en el Código Contencioso Administrativo como se indicó previamente y no la acción popular prevista por la Ley 472 de 1998.

Situación diferente es que la intención del actor consista en proteger un derecho colectivo por la existencia de actos administrativos y por ello solicite la suspensión de la decisión.”

(Subraya fuera de texto).

---

5 CE S1, 8 Jul.2010, radicado n.º47001-23-31-000-2003-01046-02. R. Ostau de Lafont

En este caso, se advierte que lo que pretende el accionante es que se suspendan los efectos de las resoluciones mediante las cuales se aprobaron licencias urbanísticas de subdivisión y construcción, sin que pueda considerarse que tal pretensión tiene como fin esencial la nulidad de dichos actos administrativos; además, de la lectura de la demanda se extrae que la parte actora no está cuestionando la legalidad, sino que, claramente, solicita la suspensión de los *efectos* de las resoluciones con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos que considera han sido vulnerados con la expedición de los mismos.

En ese orden de ideas y conforme lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado, es un error aseverar que pretender la suspensión de la aplicación o ejecución de un acto administrativo, sea igual a pretender su anulación, pues en este último evento se tiene como finalidad que el acto desaparezca del mundo jurídico, lo que es contrario a la suspensión de los efectos, puesto que un acto administrativo, aun cuando su aplicación haya sido suspendida, sigue amparado por el principio de presunción de legalidad que le ampara, presunción que se extingue ante el pronunciamiento anulatorio del juez administrativo.

Así, no existe razón válida alguna para que la demanda sea inadmitida por una indebida escogencia de la acción, en tanto aquella es tan solo aparente; para el suscrito es claro que el Juez de la acción popular tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos o intereses colectivos lo que, por demás, se determinará en el momento procesal oportuno, esto es, al definir la suerte de la solicitud de medida cautelar y, luego, al resolver el fondo del litigio.

### **c. DECISION JUDICIAL**

Se negará la reposición del auto de 31 de mayo de 2021, adicionado por auto de 4 de junio de 2021, que admitió la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO REPONER** el auto de 31 de mayo de 2021, adicionado por auto de 4 de junio de 2021, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería para actuar al abogado JUAN GUILLERMO MENDOZA GÓMEZ, como apoderado de Juan Camilo

Medio de Control: ACCIÓN POPULAR  
Radicado: 25269-33-33-001-2021-0075-00  
Demandante: HUMBERTO ENRIQUE RODRÍGUEZ COBO  
Demandado: MUNICIPIO DE VILETA Y CAR CUNDINAMARCA

---

Hoyos Ordóñez, Carolina Hoyos Ordóñez, María Lucía Ordóñez González y Sonia María Fernández Bernal, en los términos y para los efectos de los poderes conferidos.

**TERCERO:** Notificar por estado, sobre la presente determinación. Cumplidos los términos del auto admisorio, vuelva el expediente al Despacho para resolver lo que en derecho corresponde.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

-firmado electrónicamente-  
**MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**

**JUEZ**

003.I/

Firmado Por:

**ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3040f5d3ecd844988df02bd578ad84b53996fb1734e797c3855db4ad8a10e8cb**  
Documento generado en 06/07/2021 10:19:34 a. m.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>