

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

AUTO INTERLOCUTORIO: 1265  
RADICACIÓN: 11001-33-35-027-2021-00304-00  
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR  
ACCIONANTES: PEDRO CASTRO PÉREZ, JUAN DE JESÚS FRANCO  
MANRIQUE Y MILTON JULIO RIAÑO PÉREZ  
ACCIONADAS: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ-INSTITUTO DISTRITAL  
DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO,  
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, SECRETARÍA  
DISTRITAL DEL HÁBITAT Y ALCALDÍA LOCAL DE CIUDAD  
BOLÍVAR  
ASUNTO: Adecuación recurso apelación a recurso reposición y no se  
repone auto rechazó demanda

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Correspondería pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que rechazó la demanda, de no haberse advertido su improcedencia.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 prevé 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, hoy Código General del Proceso, mientras que los artículos 37 y 26 *ibídem* prescriben que las providencias susceptibles del recurso de apelación corresponden únicamente a la sentencia de primera instancia y al auto que decreta medidas previas. Sin embargo, por vía jurisprudencial, el Consejo de Estado ha autorizado el recurso de alzada contra el proveído que rechaza la demanda popular, con el argumento de que dicho auto se dicta antes de iniciarse su trámite y, por ende, no estaría inmerso en el referido artículo 36, de manera que por reenvío del artículo 44 *eiusdem* se aplicaría el artículo 243 del CPACA, que en el numeral 1 lo incluye como apelable.

No obstante, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por auto del 26 de junio de 2019, en el expediente 2010-02540-01, dictado por importancia jurídica, rectificó la anterior postura y, en su lugar, acogió la siguiente:

*“Conforme con lo expuesto, en atención a la celeridad que debe caracterizar la acción popular, es claro que el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son apelables; sin que con dicha limitación se afecte en manera alguna el debido proceso o el derecho a la doble instancia conforme el análisis efectuado frente al punto por la Corte Constitucional.*

*Entonces, es esta la oportunidad para que la Sala Plena de esta Corporación reafirme la regla en comento según la cual, se insiste, las únicas decisiones apelables en acciones populares son el auto que decreta una medida cautelar y la sentencia de primera instancia, por lo que todas las demás decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos son únicamente pasibles del recurso de reposición”.*

Definido el carácter inapelable de la providencia que rechaza la demanda popular, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y con

fundamento en el párrafo del artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 36 de la Ley 472 de 1998, se adecuará el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante al recurso de reposición, el cual se decidirá en seguida:

Mediante auto interlocutorio No. 1171 del 29 de octubre de 2021 se rechazó la demanda por no haber acreditado la parte demandante el cumplimiento de la solicitud previa ante las autoridades accionadas, el cual fue notificado por estado el 2 de noviembre de 2021, de manera que la parte actora contaba con el término de 3 días para interponer el recurso de reposición (art. 318-3 CGP), esto es, hasta el 5 de noviembre de 2021, lo cual hizo oportunamente, como consta en el archivo *"12.ApelacionAutoRechazaDemanda.pdf"*.

Inconforme con la decisión de rechazo de la demanda, el apoderado de la parte accionante advirtió que el juzgado no tuvo en cuenta las peticiones presentadas ante las entidades acusadas, mediante las cuales solicitó la intervención urgente del inmueble, toda vez que estaba siendo ocupado por algunas familias, a pesar de estar en zona de alto riesgo.

Adujo que acorde con el artículo 10 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 144 de CPACA, cuando el derecho o interés colectivo sea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer los recursos administrativos como requisito previo para interponer la acción popular; no obstante, aportó copia de las solicitudes para subsanar el defecto advertido en el auto que inadmitió el libelo.

Agregó que, si bien las peticiones no hicieron alusión a la protección de derechos colectivos, lo cierto es que con ellas se solicitó de manera urgente la reubicación de las familias que se encontraban en dicho inmueble al estar en grave peligro sus vidas.

Finalmente, reiteró que la acción popular no exige mayores formalismos y que en el presente asunto debe prevalecer lo material sobre lo formal y, por consiguiente, deprecó que se revocara el auto que rechazó la acción popular y se proceda a su admisión.

Pues bien, el artículo 144, inciso 3, del CPACA dispone que previo a la presentación de la demanda con pretensiones de protección de derechos e intereses colectivos, debe solicitarse a las autoridades accionadas la adopción de las medidas necesarias para la protección del derecho amenazado o puesto en peligro, y si la entidad 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.

A su turno, el artículo 161 del CPACA, señala que la presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de los requisitos previos en los siguientes casos: *"4. Cuando se pretenda la protección de los derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este código"*.

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, lo cual debe sustentarse en el escrito de demanda, y tiene como fin que la administración por sus propios medios solucione el agravio, evitando que se cause un desgaste judicial y que la misma se vea sorprendida con la interposición de la acción constitucional.

La Corte Constitucional, en sentencia T-451 de 2010, se pronunció sobre el perjuicio irremediable, en los siguientes términos:

*"De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente: En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño."*

*En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.*

De acuerdo con lo anterior, se concluye que la parte actora considera que con las solicitudes aportadas con el escrito de subsanación se acreditó el cumplimiento de la petición previa, pues adujo pues si bien en las mismas no se hizo alusión expresa a la protección de derechos e intereses colectivos, lo cierto es que se advirtió a las autoridades del peligro que se cernía sobre las familias invasoras por encontrarse en un predio catalogado como de alto riesgo y, además, hizo notar que al estar amenazados los derechos a la vida, al debido proceso, a la vivienda digna, al ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, se encuentra inmerso en la excepción contemplada en el artículo 10 de la Ley 472 de 1998.

De los documentos aportados con tal fin se estudiará únicamente la solicitud presentada el 21 de mayo de 2017 ante la Secretaría Distrital del Hábitat, toda vez que el Oficio No. RO-94255 del 27 de abril de 2017 emitido por la Subdirectora para la Reducción del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático trata sobre información relacionada con el programa de reasentamiento en el predio ubicado en la calle 73 D Bis Sur No. 26 F - 07, y la petición dirigida el 3 de septiembre de 2019 ante la Secretaría Distrital de Medio Ambiente se elevó con el fin de solicitar el servicio de evaluación y/o seguimiento del plan de manejo de recuperación y reforestación ambiental integrado para las canteras Juan de Jesús Borda, el Porvenir y la Primavera.

Al analizar la reclamación radicada el 21 de mayo de 2017 por el señor Juan de Jesús Franco Manrique ante la Secretaría Distrital del Hábitat, con la cual se pretendió acreditar el cumplimiento del aludido requisito de procedibilidad, se advierte que el actor popular se limitó a denunciar la invasión de su predio por personas extrañas, bajo amenazas de muerte, poniendo de presente la contaminación de una quebrada, y deprecó la intervención urgente del predio por estar ubicado en zona de alto riesgo no mitigable.

Es claro, entonces, que en la anterior solicitud, más que pedir la protección de derechos e intereses colectivos, lo que hizo fue presentar una denuncia ante esa entidad por la invasión de su predio, pues si bien, al parecer, está ubicado en una zona catalogada de alto riesgo, lo cierto es que no determinó de qué modo la entidad accionada se encuentra vulnerando los derechos a la vida, al debido proceso, a la vivienda digna, al ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

En este orden, al comparar tal reclamación y las pretensiones formuladas en la demanda popular, se observa que no solicitó de manera previa la adopción de medidas concretas para la protección de los derechos colectivos. Veamos:

- Solicitud del 21 de mayo de 2017

*“Petición a ustedes como ente regulador del hábitat del distrito entrar a intervenir este predio carácter (sic) urgente antes que suceda una tragedia con esta gente que lo ocupa por tratarse de un predio de alto riesgo no mitigable y construcciones totalmente ilegales”.*

- Pretensiones demanda popular

*“a. Se ordene a las Accionadas, a tomar las medidas necesarias para la reubicación de las familias que ocupan los predios ya mencionados e identificados en el acápite de la presente Acción.*

*b. Se realice un censo de las familias que ocupan ilegalmente el predio, para evitar que se continúe la ocupación de los predios que se encuentran en alto riesgo, y que amenaza con sus vidas y las demás personas que ocupan los predios ya que se encuentran en zona de alto riesgo.*

*c. Se ordene, a la Accionada Secretaria Distrital de Ambiente, a tomar medidas necesarias a fin de que se expida la resolución del PMRRA, el cual se presentó mediante el radicado No. 2019ER222383 de fecha 23 de septiembre de 2019 y, se presten las medidas necesarias, como protección policiva, para lograr hacer el PMRRA y las demás que el señor Juez considere de oficio, por tratarse de hechos contra la vida, el medio ambiente, la salud, pública, la vivienda digna, la salubridad, que son competencia exclusiva del Estado, a través de las autoridades administrativas, garantizar en debida forma, a petición de parte o de oficio”.*

En ese sentido, se advierte que las súplicas del libelo difieren y de ninguna manera los actores populares solicitaron la adopción de medidas encaminadas a la protección de los derechos a la vida, al debido proceso, a la vivienda digna, al ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente que al parecer se vulneraron o, por lo menos, de las pruebas allegadas no se evidencia que lo hayan hecho y tampoco que hubiesen sido presentadas ante todas las autoridades accionadas.

Adicionalmente, es oportuno mencionar que la acción popular fue presentada cuatro 4 años, 4 meses y 23 días después de haber sido radicada la anterior solicitud, si se tiene en cuenta que fue radicada el 21 de mayo de 2017, proceder que pone en entredicho la existencia de un peligro grave e inminente o la necesidad de adoptar medidas preventivas impostergables para neutralizarlo, pues no es razonable que los actores populares no hubieren interpuesto la acción popular con anterioridad, además de que en demanda no invocaron la amenaza del perjuicio irremediable ni tampoco allegaron elementos probatorios que lo demostraran en el curso de la inadmisión o con el recurso de apelación interpuesto.

Por último, se precisa que la exigencia del requisito previo en ningún momento vulnera el derecho fundamental de los actores populares de acceso a la administración de justicia, pues en cualquier momento pueden agotarlo en debida forma y presentar nuevamente la demanda en caso de que las autoridades accionadas no la contesten o se nieguen a cumplir la protección de los derechos o intereses colectivos.

Así las cosas, es claro que la parte accionante no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad, por lo que no se repondrá el auto interlocutorio No. 1171 del 29 de octubre de 2021 que rechazó la demanda popular.

En consecuencia, se dispone:

**PRIMERO:** RECHAZAR, por ser notoriamente improcedente, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio No. 1171 del 29 de octubre de 2021.

**SEGUNDO:** NO REPONER el auto interlocutorio No. 1171 del 29 de octubre de 2021, mediante el cual se rechazó la acción popular.

**TERCERO:** ARCHIVAR el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE

**HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ**  
Juez

AHSC

**Firmado Por:**

**Humberto Lopez Narvaez  
Juez  
Juzgado Administrativo  
027  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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:

**73eecbb8af0e08d36c9688e280cfb578797647a2db1babf0d6b021013d241a80**

Documento generado en 17/11/2021 04:13:47 PM

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