

ACCION POPULAR - Causales de rechazo de la demanda / ACCION POPULAR - La demanda debe ser admitida en los casos en que el actor popular haya presentando peticiones que si bien no requieren expresamente la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; si pretenden que se adopten las medidas necesarias para que se corrijan las conductas vulneradoras, de tal manera que con éstas se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3 del artículo 144 del CPACA

El rechazo de la demanda sólo es procedente en el evento en que no se corrijan los vicios indicados en el auto inadmisorio de la acción...Sin embargo, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda, la cual se encuentra consagrada en el numeral tercero del artículo 144...Visto lo anterior, en el caso concreto la parte actora pretende que las entidades demandadas, esto es, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y los Municipios de Cucunubá, Lenguaque y Villa de San Diego de Ubaté, adopten las medidas necesarias para mitigar los efectos producidos como consecuencia del desbordamiento de los ríos Lenguaque, Suta y Ubaté sobre los predios ubicados en la zona. En virtud del requerimiento efectuado por el Tribunal en auto de 20 de marzo de 2013, el apoderado de la parte actora aportó requerimientos hechos a las entidades demandadas en los que las insta para que protejan los derechos colectivos presuntamente vulnerados, no obstante, estos fueron radicados con posterioridad a la presentación de la demanda, en consecuencia, en un principio no se cumplió con el requisito previsto en la Ley. Sin embargo, se observa que a folios 6 a 20 y 181 a 182 del cuaderno núm. 1 del expediente, el señor Juan Manuel Robayo Rodríguez, demandante dentro del proceso de la referencia y otros habitantes de la zona afectada con los desbordamientos de los mencionados ríos, presentaron peticiones de 10 de agosto de 2005 y 5 de septiembre de 2011, dirigidas, entre otras autoridades, a las entidades accionadas, en las que ponen de presente los hechos expuestos en la acción popular de la referencia, en consecuencia solicitan que se tomen las medidas necesarias para prevenir y mitigar los daños causados. En razón de lo anterior, es claro para la Sala que los hechos expuestos en la presente acción ya fueron ventilados ante las entidades demandadas, quienes no se han pronunciado de manera concreta frente a las diversas solicitudes de la población afectada, razón por la que se considera que, si bien, las peticiones no requieren expresamente la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, si pretenden que se adopten las medidas necesarias para que se corrijan las conductas vulneradoras, de tal manera que con éstas se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3 del artículo 144 del CPACA. Por lo expuesto en precedencia, la Sala revocará el auto apelado y, en su lugar, ordenará a la Sección Primera –Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por los señores Mario Ortiz Herrán, Martín Barbosa Giraldo, Juan Manuel y Jairo Fernando Robayo Rodríguez y José Alejandro Barreto Roa

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA / LEY 472 DE 1998 / LEY 1437 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Sobre el asunto bajo estudio ver la siguiente jurisprudencia de esta corporación, EXP: 2006-00568. C.P.: Rafael E. Ostau de

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00358-01(AP)A

Actor: MARIO ORTIZ HERRAN Y OTROS

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA C.A.R. Y OTROS

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora contra el proveído de 17 de abril de 2013, proferido por la Sección Primera -Subsección "B"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular.

I-. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos **MARIO ORTIZ HERRÁN, MARTÍN BARBOSA GIRALDO, JUAN MANUEL Y JAIRO FERNANDO ROBAYO RODRÍGUEZ y JOSÉ ALEJANDRO BARRETO ROA**, a través de apoderado y en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, presentaron demanda ante el Juzgado 36 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien con posterioridad a la audiencia de pacto de cumplimiento, mediante auto de 28 de febrero de 2013, declaró la nulidad de todo lo actuado, por considerar que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entidad demandada en la acción popular de la referencia, es del orden nacional, en

consecuencia, el expediente fue remitido a la Sección Primera –Subsección “B”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La parte actora pretende obtener las siguientes declaraciones:

1.- Que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2.- En consecuencia, que se ordene a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a los Municipios de Cucunubá, Lenguaque y Ubaté, que adopten las medidas necesarias para mitigar los efectos producidos como consecuencia del desbordamiento de los ríos Lenguaque, Suta y Ubaté sobre los predios ubicados en la zona, con el fin de evitar que, en adelante, ocurran eventos de esta naturaleza.

En respaldo de sus pretensiones, relató, en síntesis, que por los Municipios de Ubaté, Lenguaque y Cucunubá –Cundinamarca-, pasan los ríos Suta, Ubaté y Lenguaque, los cuales, a través del Acuerdo núm. 36 de 1982, expedido por la CAR, fueron regulados como un Distrito de Riego y Drenaje dentro del sistema hidráulico de Fúquen Cucunubá.

Precisó que aunado a lo anterior, la deforestación y el desarrollo de actividades productivas ilegales en las zonas altas de las cuencas de los mencionados afluentes, la ausencia de un mantenimiento adecuado, el lamentable estado del

cauce, la construcción de barreras inadecuadas para la contención del agua y la ausencia de mantenimiento de las mismas, han provocado diversos desbordamientos.

Puso de presente que las autoridades ambientales competentes han sido completamente omisivas frente a las conductas generadoras del desbordamiento, pese a que han sido reiterados los requerimientos por parte de la población y son conscientes de la situación.

Expresó que a mediados del año 2010, distintas autoridades ambientales del orden nacional, departamental y local han venido alertando sobre el inicio y recrudecimiento de la temporada invernal por efecto del “fenómeno de la niña”, que iba a tener lugar a finales de ese año y a comienzos del 2011.

Aseguró que pese a lo anterior y ante la crítica situación presentada en los años 2005, 2010, 2011 y el primer semestre del 2012, ocurrieron nuevamente graves inundaciones en extensas áreas de terreno ubicados en los nombrados Municipios, lo que ocasionó daños en los cultivos, tierras y viviendas de varios habitantes de las zonas aledañas a los ríos.

Puso de presente que las autoridades competentes tampoco adoptaron las medidas de mitigación y rehabilitación que eran de su cargo, lo que condujo a que significativas áreas quedaran totalmente inutilizadas para efecto de su explotación económica durante varios meses y, algunas de ellas siguen inundadas.

II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

Mediante auto de 17 de abril de 2013, el *a quo* rechazó la acción popular, por cuanto en proveído de 20 de marzo del presente año, se requirió a la parte actora para que en el término de 3 días, allegara la respectiva constancia de la reclamación a que hace referencia el inciso 3° del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-.

Puso de presente que en el término concedido para subsanar la demanda, la parte actora allegó un escrito con el que se anexaron las reclamaciones presentadas a las entidades accionadas, no obstante, éstas se promovieron con posterioridad a que hubiese instaurado la demanda de acción popular, esto es, después del 12 de julio de 2012.

En consecuencia, como la parte actora no cumplió con lo exigido en el CPACA, ya que los requerimientos debieron realizarse con anterioridad a la presentación de la demanda, rechazó la misma.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

La parte actora puso de presente que el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante proveído de 23 de julio de 2012, admitió la demanda; posteriormente, las entidades accionadas fueron notificadas del auto admisorio y, en consecuencia, contestaron la demanda, propusieron excepciones y solicitaron pruebas, sin que ninguna de ellas alegara la existencia de un vicio de carácter procesal; antes bien, en la audiencia de pacto de cumplimiento que se llevó a cabo el 12 de febrero de 2013, expresaron su voluntad de no atender a las pretensiones de la demanda.

Anotó que las entidades demandadas participaron activamente en el proceso, de tal manera, que no se les ha vulnerado su derecho de defensa ni el debido proceso, más aún si se tiene en cuenta que en el expediente aquellas manifestaron que no estaban en disposición de adoptar medida alguna para la protección de los derechos colectivos que se consideran vulnerados.

A su juicio, de conformidad con el artículo 144 del C. de P. C., la nulidad se encuentra saneada, pues las entidades demandadas tuvieron la oportunidad de alegarla y no lo hicieron, además, a pesar del vicio, el acto procesal cumplió con su finalidad y no se violó el derecho de defensa.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Los artículos 2º, 4º, 12, 14, 15 y 18 de la Ley 472 de 1998, señalan, respectivamente:

“Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares 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 fuere posible”.

“Derechos e intereses colectivos: Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:....

- 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.
Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.
(...)"

"Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares....

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia....
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales...
5. Los alcaldes y demás servidores públicos...."

"Personas contra quienes se dirige la acción. La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que viola o ha violado el derecho o interés colectivo...."

"Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones, de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas...."

"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 amenazado o vulnerado;
- 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.”

Del contenido de las disposiciones transcritas se desprende que los requisitos para la procedencia de la acción popular se limitan a:

- a): Que se instaure, en general, por cualquier persona.
- b): Que esté de por medio la vulneración de derechos o intereses colectivos;
- c): Que dicha vulneración sea ocasionada por un acto, una acción o una omisión de una entidad pública o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, prevé que el Juez debe pronunciarse sobre la admisión de la demanda dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la solicitud, la cual deberá ser inadmitida en el evento de que no concurren los requisitos señalados en precedencia, caso en el que se le deben indicar al actor los defectos de que adolezca para que los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hace, el Juez la rechazará.¹

¹ Ley 472 de 1998, Artículo 20: “ ADMISION DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.”

De lo anterior, se colige que el rechazo de la demanda sólo es procedente en el evento en que no se corrijan los vicios indicados en el auto inadmisorio de la acción.

Así lo precisó la Sala en providencia de 3 de mayo de 2007 (Expediente núm. 2006-00568. Magistrado doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), en la que se sostuvo que:

“En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de dicha normativa, el juez inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en la ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días, y si no lo hiciere, deberá rechazarla.

Es decir, que la norma especial que regula las acciones populares no consagra causales de rechazo diferentes al incumplimiento de lo ordenado en el auto que inadmite.”

Sin embargo, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda, la cual se encuentra consagrada en el numeral tercero del artículo 144, el cual reza lo siguiente:

“Artículo 144. 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 y 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 acudirse ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.” (Negritas y subrayas fuera del texto)

Se advierte que al imponer esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la Administración sea el primer escenario donde se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que, al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello; de igual forma, se puede prescindir del requerimiento, cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, lo cual debe sustentarse en la demanda.

Visto lo anterior, en el caso concreto la parte actora pretende que las entidades demandadas, esto es, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y los Municipios de Cucunubá, Lenguaque y Villa de San Diego de Ubaté, adopten las medidas necesarias para mitigar los efectos producidos como consecuencia del desbordamiento de los ríos Lenguaque, Suta y Ubaté sobre los predios ubicados en la zona.

En virtud del requerimiento efectuado por el Tribunal en auto de 20 de marzo de 2013, el apoderado de la parte actora aportó requerimientos hechos a las entidades demandadas en los que las insta para que protejan los derechos colectivos presuntamente vulnerados, no obstante, estos fueron radicados con posterioridad a la presentación de la demanda, en consecuencia, en un principio no se cumplió con el requisito previsto en la Ley.

Sin embargo, se observa que a folios 6 a 20 y 181 a 182 del cuaderno núm. 1 del expediente, el señor Juan Manuel Robayo Rodríguez, demandante dentro del proceso de la referencia y otros habitantes de la zona afectada con los desbordamientos de los mencionados ríos, presentaron peticiones de 10 de agosto de 2005 y 5 de septiembre de 2011, dirigidas, entre otras autoridades, a las entidades accionadas, en las que ponen de presente los hechos expuestos en la acción popular de la referencia, en consecuencia solicitan que se tomen las medidas necesarias para prevenir y mitigar los daños causados.

En razón de lo anterior, es claro para la Sala que los hechos expuestos en la presente acción ya fueron ventilados ante las entidades demandadas, quienes no se han pronunciado de manera concreta frente a las diversas solicitudes de la población afectada, razón por la que se considera que, si bien, las peticiones no requieren expresamente la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, sí pretenden que se adopten las medidas necesarias para que se corrijan las conductas vulneradoras, de tal manera que con éstas se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3° del artículo 144 del CPACA.

Por lo expuesto en precedencia, la Sala revocará el auto apelado y, en su lugar, ordenará a la Sección Primera –Subsección “B”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por los señores Mario Ortiz Herrán, Martín Barbosa Giraldo, Juan Manuel y Jairo Fernando Robayo Rodríguez y José Alejandro Barreto Roa.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

REVÓCASE el proveído de 17 de abril de 2013, proferido por la Sección Primera -Subsección "B"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone que provea sobre la admisión de la acción popular instaurada por los señores **MARIO ORTIZ HERRÁN, MARTÍN BARBOSA GIRALDO, JUAN MANUEL Y JAIRO FERNANDO ROBAYO RODRÍGUEZ Y JOSÉ ALEJANDRO BARRETO ROA.**

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de 5 de septiembre de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA