



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SECRETARIA**

**ESTADOS DE 26 DE ENERO DE 2021**

LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, ESTÁN ADJUNTOS A ESTE DOCUMENTO.

**MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA.**

	<b>No RAD</b>	<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PARTES</b>	<b>PROVIDENCIA</b>
<b>1</b>	2020-01166	AP	Carlos Enrique Imbacuan Cardenas - Nación - Ministerio de transporte, Instituto Nacional de Vías - INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura -ANI Concesionaria Vial Unión del Sur.	PRIMERO: No reponer el auto de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**ESTADOS DE FECHA 26 DE ENERO DE 2021**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ**  
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

Pasto, veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 520012333000 2020-01166 00  
**Proceso:** Acción Popular  
**Accionante:** Carlos Enrique Imbacuan Cardenas  
**Accionado:** Nación - Ministerio de transporte, Instituto Nacional de Vías - INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI Concesionaria Vial Unión del Sur.  
**Tema:** Resuelve recurso de reposición

**Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja**

La Sala resuelve el recurso de reposición interpuesto a través de apoderado judicial por la sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., contra el auto de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

### 1. LA PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO:

En la providencia objeto del recurso, se resolvió admitir la demanda de la referencia.

### 2. RECURSO DE REPOSICIÓN:

El abogado de la sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S. solicita la reposición de la decisión de admitir la acción popular 2020 – 01166, interpuesta por el señor Carlos Imbacuan, y en su lugar, sea inadmitida para que el actor popular acredite el agotamiento del requisito de renuencia prescrito en el artículo 144 y numeral 4º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, respecto a dicha entidad.

Advierte que el numeral 4º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 impone que *“cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144” ejusdem*, norma que, a su vez, prevé lo siguiente:

*“(…) 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*



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

*perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda". (Negrillas del abogado).*

Posteriormente, hace un recuento jurisprudencial sobre dicho requisito de procedibilidad, señalando su importancia para que proceda la admisión de esta clase de medios de control, para finamente concluir que los pronunciamientos del Consejo de Estado fueron citados con el propósito de argumentar que una determinada postura de las Altas Cortes, que ha sido reiterada en asuntos que comparten semejanza fáctica a la regla contenida en dichas providencias, se equipara en el asunto objeto de estudio, verificándose que tal criterio no ha variado, y que innegablemente constituyen doctrina probable, y, por lo tanto, debe acatarse, so pena de incumplir, a voces del Consejo de Estado, un deber constitucional por parte del Juez.

Afirmó que evadir el cumplimiento del requisito de procedibilidad impuesto por la Ley 1437 de 2011 para el ejercicio de la acción popular, el cual también ha sido ratificado por el Consejo de Estado, no solo vulneraría los derechos a la igualdad y al debido proceso de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., sino que, además, se incumpliría un deber constitucional, de ahí que al no habersele otorgado la oportunidad de pronunciarse respecto a la vulneración de los derechos colectivos alegados como vulnerados, deba inadmitirse la demanda.

Señaló que si bien es cierto el actor popular solicitó a la Concesionaria *"tome las medidas urgentes y necesarias tendientes a construir o elaborar lo conserniente (sic) a los puentes peatonales"* en 6 sectores de la vía concesionada Rumichaca – Pasto, la Concesionaria contestó la petición del ahora actor popular y se le requirió para que especificara los puntos de su solicitud. Ello, por cuanto es una vía de una extensión cercana a los 83 kilómetros, en la que se necesita conocer con exactitud los puntos de referencia o puntos de kilometraje en los que se enfoca la mencionada petición.

Expresó que la Concesionaria no negó la solicitud impetrada por el actor popular, tan solo se lo exhortó a que especificara los puntos de kilometraje en un recorrido patrocinado por la ahora demandada. No obstante, el señor Carlos Imbacuan en un acto de mala fe, cercenó la oportunidad de la Concesionaria de pronunciarse de fondo frente a su solicitud, al acudir directamente a la jurisdicción sin el debido agotamiento del requisito de procedencia de la acción popular.



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

Precisó que si bien es cierto el diseño y construcción de la señalada vía fue concesionada a su representada y se conoce el recorrido de la misma, también lo es que no es posible adelantar un estudio y construcción de infraestructuras que no fueron objeto del Contrato de Concesión No 0015 de 2015, con datos demasiado generales, de ahí que en realidad no se le haya brindado la oportunidad a la Concesionaria de pronunciarse de fondo respecto a lo solicitado por el actor popular y, en ese sentido, se transgredió el derecho al debido proceso de su representada y se incumplió con el requisito de procedencia de la renuencia previsto en la Ley 1437 de 2011.

**CONSIDERACIONES:**

El recurso de reposición está regulado por el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, la reposición procede contra los autos que no son susceptibles de apelación o de súplica.

Por su parte, el artículo 243 del CPACA establece un listado de las decisiones apelables entre las cuales no se encuentra el auto admisorio de la demanda, razón por la cual, contra el mismo procede el recurso de reposición.

De otra parte, de conformidad con el numeral 4º del artículo 161 del CPACA, cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos, el accionante deberá efectuar la reclamación prevista en el art. 144 *ibídem*, la cual consiste en que previamente a la presentación de la demanda eleve una solicitud ante la autoridad o el particular que ejerza funciones administrativas para 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 15 días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante esta jurisdicción.

Conforme a la norma en cita, el actor popular debe agotar el requisito previo de procedibilidad antes señalado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción.

Al respecto, Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, Consejera Ponente, doctora, Marta Nubia Velásquez Rico (E), en providencia de 28 de agosto de 2017, señaló:

***“Una de las novedades que la Ley 1437 de 2011 introdujo a las acciones populares, con el propósito de evitar una congestión innecesaria del aparato jurisdiccional, fue el requisito de***



AP 2020-01166

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión

***procedibilidad establecido en su artículo 144, que exige al demandante que solicite previamente a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado. 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.***

***También el artículo 161 numeral 4 ibídem establece que “cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código”.***

***De ahí que es deber de todo actor popular agotar este requisito previo a interponer la demanda.***

***Ahora bien, de dicha exigencia solo se releva el actor popular cuando exista un inminente peligro de que puede ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que debe sustentarse y probarse en la demanda, como lo estipula el texto de la norma en cita en su inciso tercero así:***

***“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses 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 derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.***

***No obstante lo anterior, esta Subsección ha considerado que esa interpretación del texto legal no puede ser a tal punto tan estricta que no consulte la naturaleza y finalidad que persigue este instrumento procesal, de ahí que el juez debe procurar una interpretación que se atempere a las características que la Constitución y la Ley le dieron a***



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

***la acción popular, por ello “un cabal entendimiento de la disposición en comento debe apuntar a permitir el más amplio uso de dicho medio de control y, en tal virtud, armonizar la determinación de quienes estén legitimados para su ejercicio, con el agotamiento del presupuesto de procedibilidad de que se está tratando, para así señalar que lo que se requiere es que se haya efectuado la solicitud o requerimiento por uno cualquiera de los legitimados para provocar la demanda, solo que quien la formule ha de aportar, junto con ella, la prueba de que efectivamente se ha hecho tal solicitud a la autoridad obligada”<sup>1</sup>.***

En el presente caso, mediante el memorial de fecha 20 de octubre de 2020<sup>2</sup>, el accionante solicitó a la Concesionaria Vial Unión del Sur, entre otros aspectos, lo siguiente:

***“Con el debido respeto me permito solicitarle tome las medidas urgentes y necesarias tendientes a construir o elaborar lo conserniente a los puentes peatonales de los sectores ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE YACUANQUER (SECTOR CEBADAL), ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE TANGUA, CORREGIMIENTO DEL PEDREGAL (MUNICIPIO DE IMUES), SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES) Y CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES, o que medidas han adoptado par proteger y salvaguardar las vidas de los peatones de estos sectores, por cuanto estos son puntos estrategicos en los cuales existe afluencia de personas y según las normas tecnicas debe existir una forma de cruzar y no se ha establecido o dentro de las obras programadas no existe la construccion de estos puentes peatonales y mas aun cuando desde la presidencia de la republica se procedió hacer la entrega de parte de esta via en 22, 25 kilometros contemplando dos de los puntos solicitados ya que este servicio se torna fundamental dada su relación con la seguridad de los ciudadanos, y en aras de proteger los derechos colectivos según lo contemplado en la Ley 472 DE 1998 articulo 4: la prevención de desastres previsibles tecnicamente, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio publico”***

Ante dicha solicitud, la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., mediante memorial de fecha 6 de noviembre de 2020, dio contestación<sup>3</sup> en el siguiente sentido:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 27 de junio de 2013, expediente 13001-23-33-000-2012-00148-01(AP), CP: Hernán Andrade Rincón.

<sup>2</sup> Archivo “001AcciónPopular” páginas 22 y 23.

<sup>3</sup> Archivo “001AcciónPopular” página 24.



AP 2020-01166

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión

***“Inicialmente, la Concesionaria exalta su preocupación por la defensa de los derechos colectivos de la comunidad nariñense, y en especial, de quienes habitan a lo largo del corredor vial del proyecto doble calzada Rumichaca – Pasto.***

***En su requerimiento, usted manifiesta la necesidad de construir puentes peatonales en 5 puntos de la vía nacional concesionada; sin embargo, la mencionada carretera, se compone de aproximadamente 83 kilómetros de extensión, por lo que es imprescindible para la Concesionaria tener certeza sobre la ubicación exacta de aquellos puntos de referencia, y en consecuencia analizar de fondo su petición y transmitirla a las entidades competentes, si hay lugar a ello.***

***Por lo anterior, amablemente le solicitamos realizar un recorrido con nuestro equipo técnico, a fin de identificar los puntos específicos a los que alude su solicitud, para lo cual le pedimos nos informe el día y la hora en la cual a usted le sea posible adelantar esta actividad junto a nuestros profesionales encargados.***

***Para la Concesionaria es fundamental precisar con exactitud los puntos a los que alude su requerimiento, y reunir los suficientes elementos técnicos y jurídicos para contestar su petición y evitar cualquier conculcación al derecho colectivo que menciona en su escrito”.***

Conforme a lo anterior, encuentra el despacho que el accionante cumplió con el requisito de reclamación previa exigido por el artículo 144 inciso tercero de la Ley 1437 de 2011, y que la solicitud no fue resuelta en forma concreta, por cuanto se limitó a solicitar la colaboración del accionante a fin de que éste estableciera los puntos específicos sobre los cuales requería la construcción de unos puentes peatonales y sobre este requerimiento estructura el incumplimiento del requisito de procedibilidad, por cuanto el accionante no accedió a realizar dicho recorrido.

Para resolver, la Sala observa que contrariamente a lo manifestado por la Concesionaria accionada, el actor popular señaló de manera concreta los sectores sobre cuales pedía la construcción de puentes peatonales, a saber: ***“(…) ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE YACUANQUER (SECTOR CEBADAL), ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE TANGUA, CORREGIMIENTO DEL PEDREGAL (MUNICIPIO DE IMUES), SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES) Y CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES, ...)***; en esa



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

medida, la exigencia de realizar un recorrido con el equipo técnico de la Concesionaria, a fin de identificar los puntos específicos de construcción de puentes peatonales, no era indispensable para dar respuesta a dicha reclamación, amén de que tales aspectos de orden técnico deben ser resueltos por la Concesionaria, atendiendo las condiciones físicas de los sectores en los cuales el actor popular solicita se construyan los puentes peatonales.

En razón de lo anterior, es claro para el despacho que los hechos expuestos en la presente acción fueron conocidos por la Concesionaria Vial Unión del Sur, quien no se pronunció de manera concreta frente a la solicitud del actor popular, exigiendo que éste especificara los puntos sobre los cuales requería la construcción de los puentes peatonales sobre la vía Pasto - Rumichaca, cuando en realidad dichos puntos sí fueron definidos en su reclamación y será la Concesionaria, en caso de accederse a lo pretendido por el actor popular, quien defina en qué sitio exacto de los puntos informados por el actor popular deberán ubicarse los puentes peatonales, considerando aspectos técnicos que no pueden ser impuestos por el actor popular; es decir, no es el actor popular el que debe decidir en dónde deben ubicarse los puentes peatonales en los sectores por él informados, porque a tal definición deben llegar los expertos en la materia.

En este orden, la entidad tenía suficiente ilustración respecto a los puntos en los cuales según el actor popular debían construirse los puentes peatonales y a partir de dicho conocimiento podía perfectamente contestar si ello resultaba procedente, conforme a las obligaciones contractuales adquiridas, cosa que no hizo, en razón de lo cual se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3º del artículo 144 del CPACA y por ende no se repondrá el auto de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

Cabe aclarar que de conformidad con lo previsto en el inciso 3º del art. 118 del CGP, cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso; en consecuencia, el término para contestar la demanda, continuará corriendo a partir del día siguiente al de la notificación del presente auto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,



AP 2020-01166

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
Sala Unitaria de Decisión**

**RESUELVE**

**PRIMERO: No reponer** el auto de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**(Original firmado)  
ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA  
Magistrada**