



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, **23 MAY 2018**

Demandante	Sergio Augusto Ayala Silva
Demandado	Municipio de Caldas
Expediente	15001-33-33-004-2018-00041-01
Acción	Popular
Tema	Confirma auto que rechazó demanda

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 47-48) contra el auto del 5 de abril de 2018 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por medio del cual se rechazó la demanda (fls. 43-44).

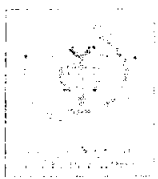
I. EL AUTO APELADO

Se trata del auto del 5 de abril de 2018 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por medio del cual se rechazó la demanda (fls. 43-44).

Para llegar a tal conclusión, la *a quo* hizo referencia al trámite surtido desde la inadmisión de la demanda, resaltando que contra el auto inadmisorio fue interpuesto por el demandante el recurso de reposición y una vez resuelto este, se presentó solicitud de adición del auto que lo resolvió.

Indicó que dada la interposición del recurso de reposición contra el auto inadmisorio, el término concedido para subsanar la demanda tan solo empezó a correr desde el día siguiente a la notificación del auto que lo resolvió; es decir, después del 27 de febrero de 2018, término que transcurrió hasta el 7 de marzo (6 días) por cuanto el 8 de marzo siguiente, el expediente ingresó al despacho para resolver solicitud de adición de la providencia que resolvió el recurso de reposición.

Señaló que entonces, el término se reanudó a partir del 9 de marzo de 2018, día siguiente a resolverse la solicitud de adición y como quiera que solo faltaban 4 días para cumplirse los 10 días concedidos en el auto inadmisorio, dicho plazo vencía el 15 de marzo, sin que el demandante haya subsanado la demanda pues el escrito que presentara con el fin de subsanar se radicó hasta



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

el 23 de marzo de 2018, por lo que al no haberse subsanado en términos, debe rechazarse la demanda.

Seguidamente analizó el escrito de subsanación e indicó que el accionante allega documentos en los que no corrige las falencias señaladas en la inadmisión puesto que esta se dio para que el demandante ajustara la demanda en cuanto a las pretensiones y los hechos.

Señaló que comparadas las pretensiones de la demanda con las del escrito de subsanación, se denota que son exactamente las mismas con una mera variación formal puesto que no se concretan los inmuebles del municipio que estarían en la situación de vulnerabilidad que alega el demandante y que por tanto deberían ser intervenidos por el municipio.

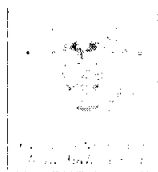
Indicó que igual sucede con los hechos de la demanda pues en ellos, el demandante omitió igualmente referir qué edificaciones se encuentran en situación que comporte peligro real para los derechos colectivos que pretende amparar y respecto de cuáles se puede considerar que la entidad se encuentra en renuencia con relación a la toma de medidas de prevención requeridas para evitar el peligro o cesar el daño.

Consideró que el accionante persiste en hacer referencia a normas relacionadas con sismo resistencia sin concretar su aplicación en el caso concreto, pues no detalla a qué edificaciones específicas del municipio se refiere, dejando en indeterminación el soporte fáctico de la demanda.

Señaló que así no es posible precisar qué edificaciones estarían sujetas a evaluación y/o eventual intervención por parte del municipio, en qué omisión estaría incurriendo la accionada, cuestión que el accionante espera se concrete dentro del proceso judicial, pero para arribar a este trámite procesal debe partirse de una obligación concreta en cabeza del municipio, de la cual pueda predicarse que el accionado se muestra renuente.

Indicó que entonces resulta imposible establecer con claridad la existencia actual de una situación concreta de peligro, amenaza o daño de derecho o intereses colectivos, menos aún de renuencia por parte de la accionada a desplegar medidas necesarias de protección de un derecho amenazado, pues ni siquiera hay certeza de que en el municipio existan edificios que requieran la valoración o intervención que pretende el accionante.

Luego se refirió al requerimiento previo como requisito de procedibilidad e indicó que el escrito allegado por el demandante con la subsanación de la demanda tiene las mismas características de abstracción de la demanda pues no precisa qué edificaciones municipales requerían intervención y en ese orden no puede advertirse la renuencia de la administración.



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

Concluyó que como quiera que no se atendió oportunamente la subsanación de la demanda y en todo caso, el escrito presentado no cumple con los requerimientos efectuados, debe procederse a su rechazo.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

Dentro de la oportunidad para ello, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la providencia en mención solicitando se revoque la misma y se ordene al juez de primera instancia continuar con el trámite del medio de control (fls. 47-48).

En sustento del mismo, manifestó que la petición previa fue subsanada tal como lo solicitó la *a quo*, aun cumpliendo el requisito con el agotamiento de procedibilidad previo y allegado con el escrito de la demanda.

Igualmente indicó que dentro del término se cumplió por su parte con la obligación de individualizar los hechos y pretensiones, y que no le está dado a la juez de primera instancia prejuzgar en el momento de la admisión de la demanda puesto que es la sentencia el escenario propicio para definir sobre la violación o no de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular.

Adujo que si el ente territorial demandado cuenta con las edificaciones enlistadas o no en el escrito de demanda, es de resorte probatorio en su correspondiente etapa en aplicación el derecho de defensa y contradicción que le asiste también a la contraparte.

Aseveró que la demanda cumple con los requisitos señalados por el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 pues contiene el señalamiento de los derechos e intereses colectivos violados, el fundamento fáctico de la vulneración y la pretensión fundamental consiste en que se declare la vulneración de los derechos colectivos invocados, causada por acciones u omisiones de los demandados, y esto constituye uno de los juicios propios de este tipo de acciones.

Finalmente afirmó que dentro del término legal y de manera electrónica se subsanaron las presuntas irregularidades que avizó el despacho y que posteriormente se allegó la subsanación de manera física al expediente.

III. CONSIDERACIONES

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Previo a resolver la alzada, se encuentra que dio lugar al presente trámite, demanda presentada por el señor Sergio Augusto Ayala Silva en contra del



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

Municipio de Caldas. con el fin de que se declare que este ha vulnerado los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes cuyo uso se clasifica en edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en la zona de amenaza sísmica e intermedia, en las cuales no se ha realizado la evaluación de vulnerabilidad sísmica conforme a los procedimientos de la Ley 400 de 1997, la Ley 388 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente NSR-10 (fls. 1 a 11).

Como consecuencia de dicha declaración, solicitó que se ordene al ente territorial demandado realizar la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables contenidas en el reglamento colombiano de construcción sismo resistente y demás normas concordantes.

En sustento de sus peticiones, señaló que el municipio no ha realizado a las construcciones existentes la actualización necesaria para evaluar su vulnerabilidad sísmica de acuerdo con los procedimientos del actual reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10, atendiendo a que las construcciones que se hayan edificado con anterioridad al 15 de julio de 2010, deben ser capaces de resistir temblores pequeños, moderados y fuertes.

Adicionó que mediante escrito del 28 de noviembre de 2017 se pusieron en conocimiento de la administración, las mismas peticiones que son objeto de esta demanda, pero no recibió respuesta acorde a lo pretendido.

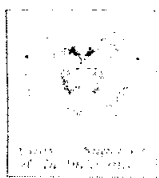
2. PROCEDIMIENTO DADO A LA ACCIÓN

2.1. La inadmisión

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja, el cual resolvió inadmitirla mediante auto del 14 de febrero de 2018 (fls. 16 a 18).

Para llegar a tal conclusión, el *a quo* señaló que del contenido de la demanda se observa una imprecisión y falta de claridad en los hechos y pretensiones puesto que el demandante afirma de manera genérica que el municipio vulnera los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes cuyo uso se clasifica como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, sin especificar a cuáles estructuras o edificaciones se refiere, afirmación que resulta ambigua, sumada a que conforme a la norma NSR-100, tales edificaciones cuentan con una clasificación extensa.

En igual sentido indicó que en cuanto a los fundamentos fácticos de la demanda no se observan hechos determinados puesto que el actor solo invoca



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

la aplicación de la norma de sismo resistencia (NSR-100) y hace referencia al supuesto agotamiento del requisito previo.

Finalmente, se refirió al agotamiento del requerimiento previo al ente demandado, indicando que la petición elevada por el demandante no cumple con el agotamiento de la reclamación previa como requisito de procedibilidad, pues va encaminada a efectuar una solicitud de información y documentos, lo cual no guarda relación con la solicitud de adopción de medidas necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado.

2.2. Recurso de reposición contra el auto inadmisorio

El auto en cuestión se notificó mediante estado electrónico del 15 de febrero de 2018 y encontrándose dentro de términos para ello, la parte demandante interpuso recurso de reposición contra el mismo, señalando que si se observa desde un punto de vista objetivo, sí se cumplió el requisito de procedibilidad ante la entidad (fls. 21 a 24).

Anotó que si en la narración de los hechos se realiza una afirmación o denegación de carácter indeterminado, es a la entidad a quien le corresponde probar lo contrario, toda vez que la finalidad del medio de control es la de precaver el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

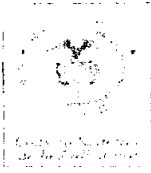
Señaló que de conformidad con el principio de celeridad y economía procesal, mal haría la parte demandante en iniciar un trámite judicial por cada estructura pública que se encuentre ubicada en el municipio y es por ello que la solicitud se realiza de forma genérica.

Por último, reiteró que sí se cumplió con la finalidad de la petición previa toda vez que en ella se referenció el asunto como *agotamiento previo requisito del artículo 144 CPACA* y en el hecho séptimo del escrito se solicitó que se adoptaran las medidas necesarias de protección, pertinentes a la evaluación sísmica en edificaciones indispensables y edificaciones de atención a la comunidad.

2.3. Auto que resolvió el recurso de reposición

El recurso interpuesto por la parte demandante, fue resuelto por el juzgado de primera instancia mediante auto del 26 de febrero de 2018, el cual dispuso no reponer el auto del 14 de febrero de 2018 (fls. 26 y 27).

En primer lugar se refirió al requisito previsto en el artículo 144 del CPACA consistente en la reclamación previa exigida para la presentación de este tipo de acciones e indicó que el memorial remitido por el accionante no cumple con los requisitos previstos en la jurisprudencia para tal efecto, pues en él se limita



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

a solicitar información con relación al cumplimiento de unas disposiciones legales, sin requerir una actuación concreta por parte del municipio, por lo que no haya actuación sobre la cual pueda constituirse la renuencia.

Luego, se refirió a los requisitos de concreción en los hechos y pretensiones de la demanda, e indicó que en el caso concreto no se hace relación alguna de situaciones fácticas específicas de los que se derive de manera concreta la presunta vulneración de derechos colectivos de los que busca amparo, por lo que se requieren las precisiones correspondientes para dar cumplimiento a las exigencias legales de la demanda.

2.4. Solicitud de adición del auto que resolvió el recurso de reposición

Dentro de la oportunidad para ello, la parte demandante solicitó ante la juez de primera instancia que se procediera a adicionar el proveído del 26 de febrero de 2018 (fls. 29 a 32).

Al efecto consideró que el *a quo* no hizo pronunciamiento sobre algunos aspectos de su recurso de reposición contra el auto que inadmitió la demanda, máxime si se tiene en cuenta que se encuentra probada sumariamente la exoneración del requisito de procedibilidad.

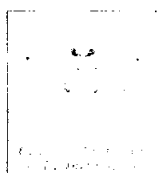
Se refirió a las normas que exigen efectuar los estudios de sismo resistencia y que se echan de menos en este asunto, para luego solicitar se le exima del requisito de procedibilidad por cuanto en su criterio, existe inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos.

2.5. Auto que resolvió la solicitud de adición

Mediante proveído del 8 de marzo de 2018, la *a quo* se pronunció negativamente frente a la solicitud de adición del auto del 26 de febrero de 2018 (fls. 34 y 35).

Se refirió primero al cargo del exceso ritual manifiesto y desconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial, señalando que dicho asunto fue abordado y resuelto en el auto que se pide adicionar en el cual se le indicó que no había advertido en qué consistía el exceso ritual manifiesto que predicaba y que con independencia de ello, el despacho advertía la relevancia sustancial de los requisitos de la demanda omitidos por el demandante, sin los cuales no podría delimitarse claramente el objeto del litigio.

Luego se refirió a la solicitud de exoneración del requisito de procedibilidad señalando que el accionante limita su exposición a la normativa sin traer a colación hechos y material probatorio para afirmar que la entidad omitió la



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
 Accionados: Municipio de Caldas
 Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

evaluación del riesgo sobre edificios que no individualiza, imposibilitando la determinación de su existencia y por tanto, del peligro concreto.

3. ASUNTO BAJO ESTUDIO

Como se observa, los argumentos de la parte demandante para refutar el auto objeto de análisis, versan sobre su desacuerdo con la decisión allí adoptada de rechazo de la demanda, pues el actor considera que el escrito de subsanación si cumple con los requerimientos efectuados para poder admitirse la demanda, y sobre tales aspectos se hará el análisis de este *ad quem*.

3.1. Sobre el término con el que cuenta el demandante para subsanar la demanda y la contabilización del mismo

Al respecto debe señalarse que la Ley 472 de 1998 «*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*», indicó que “*Las acciones populares 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*”.

Seguidamente a definirla, la misma norma dispuso una serie de artículos tendientes a señalar el trámite que debe impartirse a este tipo de acciones y específicamente en su artículo 20 dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 20. ADMISIÓN 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.”

En este punto, valga precisar que una de las opciones con las que cuenta el juez de conocimiento de la demanda de acción popular es la de inadmitir la demanda cuando la misma no cumpla con los requisitos señalados en la norma, caso en el cual, deberá señalar los defectos de que adolezca a fin de que la parte demandante los subsane en el lapso de **3 días**.

Se resalta el anterior aspecto por cuanto según se observa, mediante proveído del 14 de febrero de 2018 y atendiendo a las opciones que le confiere el precitado artículo 20 de la Ley 472 de 1998, la *a quo* resolvió inadmitir la demanda incoada, pero para su subsanación no concedió el término previsto en la norma especial y que resulta ser de 3 días, sino el término de 10 días como si se tratara de uno de los mecanismos ordinarios previstos en el C.P.A.C.A.

Si bien, lo anterior constituye un error de procedimiento por cuanto claramente, existiendo una norma especial que rija el trámite de una determinada acción es esta la norma que prima sobre la legislación general, se trata de un error que no puede atribuirse a la parte demandante, quien actuó bajo los preceptos de la confianza legítima atendiendo a los términos que la juez le indicó para subsanar los defectos de que adolece su acción, más aun en tratándose de una acción pública consagrada para la protección de derechos colectivos y para cuyo ejercicio no es necesario acudir a través de apoderado.

Por consiguiente, a pesar del error contenido en el proveído en cuestión, considera la Sala que en atención a los principios de confianza legítima y buena fe del demandante, debe tenerse como término para subsanar el indicado por la juez de primera instancia en el auto que inadmitió la demanda; es decir, el lapso de **10 días**.

Ahora bien, a efectos de determinar a partir de cuándo iniciaba el conteo del término para subsanar la demanda, se tiene que ello no se encuentra regulado específicamente por la Ley 472 de 1998, pero la misma norma en su artículo 44 previó que en los aspectos no regulados en ella, se seguirán por las pautas de los Códigos de Procedimiento Civil y de Procedimiento Administrativo.

Por consiguiente, para tal efecto, debe atenderse a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 118 del C.G.P, norma que prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 118. CÓMPUTO DE TÉRMINOS. El término que se conceda en audiencia a quienes estaban obligados a concurrir a ella correrá a partir de su otorgamiento. En caso contrario, correrá a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concedió.

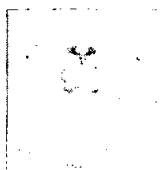
Si el término fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación a todas.

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.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, mientras esté corriendo un término, no podrá ingresar el expediente al despacho, salvo que se trate de peticiones relacionadas con el mismo término o que requieran trámite urgente, previa consulta verbal del secretario con el juez, de la cual dejará constancia. En estos casos, el término se suspenderá y se reanudará a partir del día siguiente al de la notificación de la providencia que se profiera.

(...)

Así las cosas, se tiene que siempre que una providencia conceda un término y contra la misma se interponga el recurso de reposición, conforme al inciso 4º de la norma en mención, **se está frente al fenómeno de la interrupción de**



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
 Accionados: Municipio de Caldas
 Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

términos, evento en el cual el término se vuelve a contar integralmente, pues en el caso de la interrupción de los términos no se toma en consideración el que haya corrido¹.

Establecido lo anterior, se tiene que la contabilización del término para que la parte demandante subsanara la demanda, iniciaba en principio, a partir del día siguiente al de la notificación del auto que inadmitió la demanda, pero dicho término se interrumpió con la presentación del recurso de reposición y posteriormente, con la solicitud de adición del auto que resolvió el recurso de reposición interpuesto.

Así tenemos como aspectos importantes los siguientes:

- El auto inadmisorio de la demanda se profirió el 14 de febrero de 2018, siendo notificado el día 15 del mismo mes y año (fls. 16 a 19).
- Entre tanto, el recurso de reposición en contra de la anterior determinación se presentó el 20 de febrero de 2018 (fls. 21 a 24).
- Mediante proveído del 26 de febrero de 2018 se resolvió el recurso interpuesto, decisión notificada el 27 de febrero siguiente (fls. 26 a 28).
- La parte demandante presentó solicitud de adición del auto que había resuelto la reposición, del cual no se tiene certeza sobre la fecha en que se radicó, puesto que no aparece sello de recibido y tampoco se indica dicho aspecto por la *a quo* (fls. 29 a 32).
- Posteriormente, el 8 de marzo el 2018 se resolvió negativamente la solicitud de adición presentada (fls. 34 y 35).

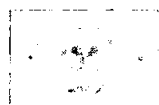
Por tanto, y a pesar de que las diligencias surtieron el trámite tanto del recurso de reposición como de la adición presentada, se tiene que el término concedido en el auto inadmisorio de la demanda, a efectos de proceder con la subsanación, finalmente empezó a correr a partir de la notificación del auto que resolvió la solicitud de adición.

Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 302 del C.G.P que señala que cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, la misma solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Así, la decisión adoptada por la *a quo* mediante el auto del 26 de febrero de 2018, con el que se resolvió el recurso de reposición en cuanto estableció que el término otorgado al accionante para subsanar la demanda, se reanudaría a partir del día siguiente al de la notificación de la referida providencia, no se acompasa con el contenido del artículo 118 del GCP.

Lo anterior especialmente en lo que tiene que ver con la interrupción del término concedido ante la presentación del recurso de reposición, máxime al

¹ Hernán Fabio López Blanco, Código General del Proceso, parte general, Edición 2017, pág. 484



tener en cuenta que la solicitud de adición, pudo haber variado la decisión adoptada por el juez de primera instancia al resolver el recurso de reposición contra el auto inadmisorio.

En ese orden de ideas, atendiendo a que la providencia que resolvió la solicitud de adición fue notificada el 9 de marzo de 2018, el término de los 10 días que fuera conferido a la parte demandante para subsanar la demanda, transcurrió entre el 12 y el 26 de marzo del presente año.

Ahora bien, la parte demandante presentó ante el juzgado de primera instancia escrito de subsanación de la demanda, lo cual se hizo el 23 de marzo del presente año: es decir, dentro del término de los 10 días que le fueran conferidos para ello.

De lo anterior se colige que el primer argumento que tuvo en cuenta la juez de primera instancia para rechazar la demanda, como lo es el vencimiento del término para subsanar, no tiene asidero alguno.

3.2. Del escrito de subsanación presentado por la parte demandante

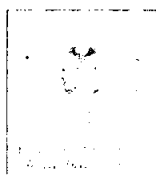
De otro lado, se tiene que la parte demandante refuta la decisión de la *a quo* por considerar que la demanda si fue subsanada en la forma solicitada pues se cumplió con la obligación de individualizar los hechos y pretensiones sin que le esté dado a la juez prejuzgar en el momento de la admisión de la demanda puesto que es la sentencia el escenario propicio para definir sobre la violación o no de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular.

Adujo que si el ente territorial demandado cuenta con las edificaciones enlistadas o no en el escrito de demanda, es de resorte probatorio en su correspondiente etapa en aplicación el derecho de defensa y contradicción que le asiste también a la contraparte.

Finalmente, al escrito de subsanación anexó escrito de fecha 27 de febrero de 2018 dirigido al alcalde municipal de Caldas, cuya referencia corresponde a *"agotamiento del requisito de procedibilidad del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011"*.

Al respecto, se tiene que la inadmisión de la demanda se dio con sustento en los siguientes argumentos:

- De la lectura del texto de la demanda, surge imprecisión y falta de claridad respecto de los hechos y pretensiones de la misma, habida cuenta que el actor plantea de forma genérica que el municipio accionado *"vulnera los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes cuyo uso se clasifican como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad"*, sin indicar



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
 Accionados: Municipio de Caldas
 Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

de manera detallada y precisa a cuáles estructuras o edificaciones se refiere, lo cual resulta ambiguo e indeterminado a todas luces.

- Verificado el contenido del material introductorio, encuentra el despacho que el documento aportado como agotamiento del requisito previo, no satisface las exigencias del artículo 144 del CPACA pues tan solo se limita a solicitar información y documentos sin que pueda identificarse una situación fáctica concreta que comporte peligro de vulneración de los derechos colectivos que presuntamente se busca amparar, y por tanto, tampoco un requerimiento específico de medidas de protección que se pretenda sea desplegada por parte de la entidad accionada haciendo la relación de manera precisa de las estructuras o edificaciones que comportan amenaza.

A fin de verificar si como lo alega el demandante, la subsanación de la demanda se hizo en debida forma, debe señalarse que el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria de las acciones populares y de grupo, establece los presupuestos para la presentación de la demanda, así:

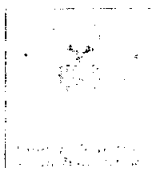
“Artículo 18.- Requisitos de la Demanda o Petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo 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 del artículo 20 de la misma norma, se desprende que la demanda será 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 y si este no lo hace, el juez la rechazará.**

Es decir, el rechazo de la demanda solo es procedente en el evento en que no se corrijan los vicios indicados en el auto inadmisorio, pues la norma especial



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

que regula las acciones populares no consagra causales de rechazo diferentes al incumplimiento de lo ordenado en el auto que la inadmite².

No obstante, debe tenerse en cuenta que con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011, **se incluyó un nuevo requisito** previo a interponer la demanda de acción popular, consistente en solicitar a la Administración la adopción de medidas tendientes a la protección del derecho colectivo amenazado o vulnerado, de modo que solo se acuda al juez constitucional, cuando la autoridad administrativa no conteste o se niegue a ello.

Sin embargo, la ley establece que puede prescindirse de esta exigencia cuando exista peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable que afecte los derechos colectivos, situación que debe sustentarse en la demanda.

Expresamente indica la disposición en comento:

"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. (Negrillas y subrayas fuera del texto)

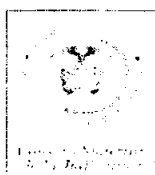
También el artículo 161 numeral 4 ibidem establece que "cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código".

De ahí que a partir de la entrada en vigencia del CPACA, para demandar, el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, a menos que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable.

Así, en relación al referido requisito previo, el Consejo de Estado en varios de sus pronunciamientos se ha referido de la siguiente manera:

*"Se advierte que al imponer esta obligación al usuario el Legislador pretendió que la Administración sea el **primer escenario** para solicitar la protección del*

² Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 24 de mayo de 2007, Rad. N° 2006-00568, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta.



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
 Accionados: Municipio de Caldas
 Expediente: 15001-3352-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

derecho colectivo presuntamente violado. en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración de tales derechos de suerte que **al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a la que 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”³.

En cuanto al contenido de la petición ante la administración indicó:

“Ahora bien, dentro del término para subsanar la demanda, el accionante se limitó a reiterar el contenido de los derechos de petición aportados con la demanda y reconoció, de manera expresa, que los mismos tenían por objeto la consecución de reuniones con el Director de Planeación del Municipio de Itaguí. Lo cual, desde luego, no se traduce en una actuación procesal dirigida a subsanar el defecto puesto de presente por el Tribunal, en tanto que la no acreditación del requisito de procedibilidad no fue corregida ni desvirtuada con base en algún medio probatorio.

Vale la pena resaltar que, como bien se señaló en el acápite anterior, **la finalidad del requisito de procedibilidad es brindar un escenario administrativo para conjurar la vulneración o amenaza de derechos colectivos y, por esto, resulta imperativo que se solicite de manera expresa la adopción de medidas, pues solo así puede advertirse la renuencia de la administración y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es decir, no hay cumplimiento tácito o indirecto del requisito**”.⁴

Recientemente reiteró dicha postura, así:

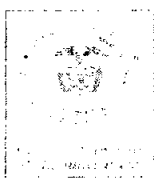
“Ahora bien, dentro del término para subsanar la demanda, el accionante allegó una serie de oficios y derechos de petición⁵, dirigidos a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, a la ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ, a la ALCALDÍA LOCAL DE SUBA y a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, los cuales guardan relación con los siguientes asuntos: i) las consecuencias que tendrá la ampliación de la planta de tratamiento respecto del humedal; ii) la producción de malos olores y el aumento del riesgo de inundaciones; iii) los estudios de impacto sobre la salud de los habitantes de los barrios aledaños; iv) los estudios ambientales sobre la proliferación de animales; v) las normas técnicas y jurídicas aplicables en cuanto a las distancias que deben tener las plantas de tratamiento de aguas residuales y las viviendas de los habitantes de la zona; vi) el proceso de socialización del proyecto de ampliación y optimización de la Planta de Tratamiento El Salitre.

Por lo tanto, es evidente que obran en el expediente documentos que demuestran que se solicitó solicitado a las autoridades administrativas demandadas información relacionada con la ejecución del proyecto de ampliación de la Planta de Tratamiento El Salitre, pero el contenido de tales escritos no es suficiente para tenerse por acreditado el cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA, pues

³ Radicación número: 25000-23-41-000-2016-02092-01(AP)A, C.P. Dra. María Elizabeth García González, 13 de julio de 2017.

⁴ Radicación número: 05001-23-33-000-2014-01613-01(AP)A, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, 5 de mayo de 2016.

⁵ Folios 16 a 30 del Cuaderno 2.



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

no se aportaron los elementos probatorios idóneos que dieran cuenta de haberle requerido a la administración la adopción de las medidas que pongan fin a la vulneración o amenaza de los derechos colectivos cuyo amparo se pretende por la vía judicial.

Vale la pena resaltar que, como bien se señaló en el acápite anterior, la finalidad del requisito de procedibilidad es brindar un escenario administrativo para conjurar la vulneración o amenaza de derechos colectivos y, por esto, resulta imperativo que se solicite de manera expresa la adopción de medidas, pues solo así puede advertirse la renuencia de la administración y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Todo lo anterior para resaltar que no hay cumplimiento tácito o indirecto del requisito de procedibilidad.” (sic a todo)

Al momento de presentar la demanda, la parte demandante había allegado documento de fecha 27 de noviembre de 2017 con el ánimo de demostrar el agotamiento del requisito previo del artículo 144 del C.P.A.C.A. y en el cual había elevado las siguientes peticiones:

“Primero: Allegue plan de ordenamiento territorial, normas urbanísticas y demás reglamentos y requisitos para el otorgamiento de licencias de construcción en el perímetro urbano de su municipio actualmente.

Segundo: Que estudios de microfocalización sísmica o similares se han realizado en el municipio, allegue sus respectivos soportes.

Tercero: Que edificaciones considera la administración municipal se encuentran dentro del grupo IV y III como edificaciones indispensables y edificaciones de atención a la comunidad respectivamente, acorde al reglamento colombiano sismo resistente: enumere cada una de ellas con su respectiva fecha de construcción.

Cuarto: De acuerdo al numeral tercero del presente memorial que actuaciones se han adoptado con el fin de evitar el daño contingente, para evaluar el comportamiento sísmico y adicionar, modificar o remodelar el sistema estructural de edificaciones existentes diseñadas y construidas anteriores al día 17 de enero de 2011, adjúntese soportes.”

Quinto: El municipio se encuentra en qué zona sísmica; baja, media o alta, actualmente. Conforme a lo anterior, allegue certificación de los soportes e historia sísmica del municipio.

Sexto: Indique que medidas necesarias se han adoptado con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre la vulneración plasmada en el escrito.

Séptimo: Adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado citado en el presente escrito.

Octavo: Indique los actos administrativos que ha realizado la administración municipal, dirigida a las entidades prestadoras de servicios en el municipio, con el fin de requerir, comprobar y adoptar las medidas necesarias de protección, pertenecientes a la evaluación sísmica de edificaciones indispensables y edificaciones de atención a la comunidad, adjunte soportes de cada estructura. Adjunte los soportes de su existencia.



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

Noveno: Indique que acción o medio de control de protección de derechos colectivos se ha o está tramitando frente al tema expuesto: evaluación de vulneración sísmica para edificaciones indispensables como construcciones existentes cuyo uso se clasifican en edificaciones indispensables y de atención a la comunidad. En caso afirmativo, señalar el juzgado, radicado y el estado del proceso."

Como se indicó anteriormente, la reclamación ante la autoridad o el particular en ejercicio de funciones administrativas constituye **el primer escenario** para solicitar la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras de que de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración de tales derechos.

Así, conforme al libelo introductorio y al escrito de subsanación, se encuentra que al actor pretende con la presente acción las siguientes declaraciones:

"PRIMERO: Se declare que el ente territorial demandado vulneró los derechos e intereses colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes al no realizar la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las **edificaciones indispensables** como lo son los hospitales, clínicas, centros de salud, sistemas de transporte masivo, edificaciones designadas como refugios para emergencias, centrales de operación y control de líneas vitales de energía eléctrica, agua, combustibles, las estructuras que alberguen plantas de generación eléctrica de emergencia, los tanques y estructuras que formen parte de sus sistemas contra incendio, entre otras, **y edificaciones de atención a la comunidad**, como lo son la estación de bomberos, defensa civil, policía, oficina de prevención y atención de desastres, palacio municipal, garajes y vehículos de emergencia, centros de atención de urgencias, centros de enseñanza, escuelas y colegios localizados en el municipio construidas anteriores al día 15 de julio de 2010, por el municipio o departamento, para el servicio público del municipio y uso mencionado, de acuerdo con los procedimientos de la ley 400 de 1997 "el cual adopta las normas sobre construcciones sismo resistente", ley 388 de 1997 y **reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10**; vulnerando la entidad así el derechos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, no por accidentalidad, sino por daño contingente, peligro o amenaza (art. 2º Ley 472 de 1998).

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y con el fin de garantizar los derechos invocados como vulnerados, se ordene al ente territorial demandado a través de su representante legal, a realizar la ejecución de la **evaluación de vulnerabilidad sísmica** de las edificaciones indispensables y edificaciones de atención a la comunidad mencionadas en el numeral anterior, así como las contenidas en el reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10 en el título A, capítulo A.2.5, numerales A.2.5.1.1 grupo IV y A.2.5.1.2 grupo III y demás normas concordante.

TERCERO: Se le ordene la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de estudios de vulnerabilidad sísmica en las edificaciones.

CUARTO: Se ordene al accionado la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución a corto plazo de intervenciones a las edificaciones, de conformidad con los estudios de vulnerabilidad sísmica.

QUINTO: Se conforme un comité para la verificación del cumplimiento del fallo, integrado por la Defensoría del pueblo, Personería y parte accionada.



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

SEXTO: Condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandada conforme al acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura y demás normas concordantes con la materia.”

Conforme a ello se encuentra que no existe relación entre la solicitud elevada ante la administración municipal, con la cual se buscó crear un primer escenario de protección de derechos colectivos y las pretensiones de la presente demanda, circunstancias que dan por no acreditado el requisito contemplado en el artículo 144 del CPACA.

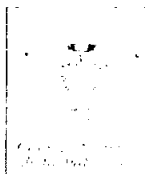
Se tiene conforme al escrito de 27 de noviembre de 2017, que el contenido de las peticiones primera a la quinta, octava y novena es de carácter informativo a los intereses del petente, pues las mismas se relacionan con la información referente al tema de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones municipales.

En tal sentido se advierte que con dichas peticiones, **expresamente, se pretenden los siguientes documentos e información:** el plan de ordenamiento territorial, los estudios de microfocalización sísmica, clasificación de las edificaciones conforme al reglamento sismo resistente, las actuaciones adelantadas para evaluar el comportamiento sísmico, modificar o remodelar el sistema estructural de edificaciones existentes, zona sísmica en que se encuentra el municipio, expedición de los actos administrativos expedidos por la administración a fin de requerir las medidas necesarias de protección pertinentes a la evaluación sísmica y finalmente, las acciones populares que sobre el tema se adelantan en los despachos judiciales.

Por tanto, frente a dichos escenarios, no se advierte que se haya solicitado a la autoridad la adopción de medidas necesarias tendientes a la protección del derecho o interés colectivo amenazado, razón por la cual, frente a dichas peticiones de carácter informativo y documental, no se puede predicar el agotamiento del requisito establecido por el legislador en el artículo 144 del CPACA.

De igual manera, es preciso indicar que las peticiones séptima y sexta, aun cuando hacen referencia a las medidas de protección de derechos colectivos, las mismas **no indican explícitamente a la administración municipal las medidas tendientes para conjurar la vulneración o amenaza de los derechos cuyo amparo se solicita por la vía judicial**, precisión que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, **debe ser expresa**, por ser el primer escenario donde se solicita la protección del derecho colectivo y con la finalidad de que cese de manera inmediata la vulneración.

Lo anterior cobra mayor relevancia en la medida que no hay cumplimiento tácito o indirecto del requisito de procedibilidad.



Accionante: Sergio Augusto Ayaia Siiva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

Aunado a lo anterior, es de tener en cuenta que el objeto de la presente acción, comprende la declaratoria de vulneración de derechos colectivos relacionados con las estructuras públicas existentes, **por la no realización de la evaluación de vulnerabilidad sísmica de las edificaciones indispensables**, conforme a los procedimientos de la ley 400 de 1997 y reglamento colombiano de construcción sismo resistente NSR-10, en tal sentido y en aras de garantizar los derechos invocados como trasgredidos se ordene la realización de la evaluación de vulnerabilidad sísmica, así como los estudios de vulnerabilidad sísmica en las edificaciones y la correspondiente intervención conforme a los estudios realizados.

Por lo que en tal sentido, dichas pretensiones también se distancian del cumplimiento del requisito de procedibilidad, pues en la solicitud elevada al municipio no se instó ni se mencionó la realización de la referida evaluación, en la medida, que como ya se indicó, tan solo se solicitó información y documentación relacionada con el tema.

En consecuencia, para la Sala, la petición de 27 de noviembre de 2017 con la cual se invocó el agotamiento del requisito de procedibilidad en las presentes diligencias, no indicó de manera expresa a la administración municipal las medidas tendientes para conjurar la vulneración o amenaza de los derechos cuyo amparo se solicita por la vía judicial, aunado que no guarda relación con las pretensiones de la acción popular, por lo que la decisión de inadmisión de la demanda estuvo ajustada.

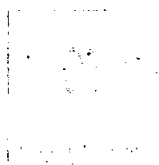
Ahora bien, se tiene que anexo al escrito de subsanación, la parte demandante presentó escrito de fecha 27 de febrero de 2018 por medio del cual, el actor pretendió agotar nuevamente el ya aludido requisito de procedibilidad.

Empero, dicho documento no puede tenerse en cuenta para efectos de dar por acreditado el cumplimiento del aludido requisito, conforme lo señaló el Consejo de Estado en proveído del 13 de julio de 2017, así:

"La Sala observa que en el caso concreto, el Tribunal, mediante auto de 1º de noviembre de 2016, inadmitió la demanda con el fin de que las accionantes, en el término de 3 días, allegaran la constancia a que hace referencia el artículo 144 del CPACA, esto es, que certificaran que con anterioridad a la presentación de la acción popular requirieron a las autoridades para que adoptaran las medidas necesarias para la protección del derecho colectivo y que en el término de 15 días, estas no atendieron la reclamación o se negaron a ello.

El referido auto fue notificado por estado el día jueves 3 de noviembre de 2016, lo que indica que las accionantes tenían hasta el día miércoles 9 de ese mes y año para subsanar la demanda, pues el día 7 era festivo.

Las accionantes, en escrito de 9 de noviembre de 2016, manifestaron su intención de corregir la demanda, para lo cual allegaron dos derechos de petición presentados ante el Presidente del Congreso de la República y el Señor Presidente Juan Manuel Santos Calderón, el día 8 de noviembre de 2016, es



Accionante: Sergio Augusto Ayala Silva
Accionados: Municipio de Caldas
Expediente: 15001-3333-004-2018-00041-01
Acción Popular – auto 2ª instancia

decir, un día antes de que venciera el término para subsanar los defectos de la demanda de acción popular.

*De lo hasta aquí expuesto, resulta claro para la Sala que las accionantes no dieron cumplimiento al requisito previsto en el artículo 144 del CPACA, pues este es claro en establecer que el requerimiento a la autoridad administrativa para que adopte las medidas necesarias para la protección del derecho colectivo **debe efectuarse con anterioridad a la presentación de la demanda e incluso, se le debe otorgar a la administración un término de 15 días para que dé respuesta**, lo que no ocurrió en el presente caso, pues las accionantes acudieron a las autoridades accionadas con ocasión del auto inadmisorio proferido por el Tribunal y, comoquiera que los derechos de petición fueron presentados un día antes de que venciera el término para subsanar la demanda, tampoco se le otorgó el plazo previsto en la ley para que aquellas dieran respuesta.”*

Así las cosas, la Sala concluye que la parte demandante no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 144 del C.P.A.C.A pues la nueva solicitud fue incoada ante la administración de Caldas una vez interpuesta la demanda, siendo claro que la misma debe haberse efectuado con anterioridad a la presentación de la demanda, pero tampoco, la petición que fuera presentada inicialmente cumple los formalismos requeridos para tener por satisfecho el aludido requisito.

Ante la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción, el cual claramente genera el rechazo de la demanda, la Sala no se detendrá en el análisis sobre la subsanación de los demás motivos de inadmisión.

Corolario de lo anterior, para la Sala debe confirmarse el auto por medio del cual, la Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja rechazó la demanda y que es objeto de análisis.

IV. COSTAS

En atención a que la providencia objeto de estudio corresponde al auto mediante el cual se rechazó la demanda y teniendo en cuenta que en el presente caso se ventila un interés público, no es procedente la condena en costas, conforme lo establece el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 5 de abril de 2018 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

Acción de Amparo, Sergio Arturo Ayala Silva
Acción de Amparo, Mónica Patricia Jarama
Expediente 1167-18-004-2015-00041-01
Acción Popular - auto 2, instancia

TERCERO: Una vez en firme este proveído, devuélvanse las presentes diligencias al Juzgado de origen, dejando las anotaciones del caso.

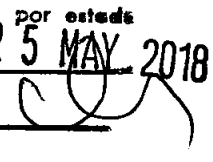
NOTIFICADO SE Y CÚMPLASE


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

COPIA DEL AUTO
Leída y aprobada por el Jefe de la Oficina de
Elaboración de Documentos, Mónica Patricia Jarama
Expediente 1167-18-004-2015-00032-01
Acción de Amparo - auto 2, instancia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 83 de hoy 25 MAY 2018

EL SECRETARIO