



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá D.C., 30 de agosto de 2021

<b>Juez :</b>	<b>Luis Eduardo Cardozo Carrasco</b>
<b>Ref. Expediente :</b>	<b>110013336036-2020-00151-00</b>
<b>Demandante :</b>	<b>Unión de Toreros de Colombia –UNDETOC</b>
<b>Demandados :</b>	<b>Alcaldía Mayor de Bogotá –Concejo de Bogotá</b>

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**RESUELVE RECURSO**

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición formulado por la parte accionante contra el auto del 30 de noviembre de 2020, mediante el cual se inadmitió la demanda, para que, en el término de 3 días acreditara el cumplimiento del requisito de procedibilidad.

**I. ANTECEDENTES**

La Unión de Toreros de Colombia -UNDETOC interpuso demanda en ejercicio del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Concejo de Bogotá, con el fin de que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de bienes de uso público, la libre competencia económica, derecho al trabajo, el derecho de libertad en la expresión artística, y de moralidad administrativa, presuntamente vulnerados por las entidades demandadas.

Mediante providencia del 30 de noviembre de 2020, el Juzgado inadmitió la demanda y otorgó el término de 3 días a la parte actora, para que acreditara el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 4° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 144 de la misma disposición.

La parte actora formuló recurso de reposición contra esa decisión, bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar señaló que, el término que debe consagrarse para la subsanación de la demanda no puede ser de tres días como lo indica el auto objeto de censura sino el de **diez días** como lo establece el artículo 170 del CPACA. Que la demanda fue presentada conforme las reglas del artículo 162 y siguientes del CPACA, por lo que el trámite se ha realizado conforme a derecho.

Señaló que, el término de tres días lo contempla la Ley 472 de 1998, pero que tal como lo señala el artículo 2° de la Ley 153 de 1887: (...) *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicarán la ley posterior.*

De otra parte señaló que, la norma procesal administrativa no condiciona a las acciones populares a establecer un acápite denominado “*perjuicios irremediables*” o “*acreditación de inminentes derechos vulnerados*”. Que el trámite de las acciones populares se debe desarrollar con fundamento en los principios constitucionales, especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, que obliga a evitar el exceso de ritual manifiesto, por lo que, el juez administrativo debe interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad

suficiente para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo, como también es correlativo al derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia.

Bajo los anteriores argumentos solicitó revocar el auto censurado y en su lugar admitir la demanda y continuar con el trámite procesal correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*(...)*

*4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.”*

De otro lado el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, consagra:

*“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.”*

De lo anterior se desprende que, para el ejercicio del medio de control para la **protección de los derechos e intereses colectivos**, se debe solicitar previamente a las autoridades o al particular en ejercicio de funciones administrativas que, adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, como requisito de procedibilidad.

2.1.- Del término de inadmisión en demandas de protección de los derechos e intereses colectivos

El artículo 10 del Código Civil, subrogado por el artículo 5° de la Ley 57 de 1887 consagra una regla básica de hermenéutica jurídica, en virtud de la cual, *“(...) 1.- La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”*.

La Ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 86 de la Constitución Política, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, señalando frente a las primeras en el artículo 20, inciso 2° que:

*“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 ese sentido, en relación con el término para subsanar las demandas presentadas para proteger los derechos e intereses colectivos, se debe aplicar la norma especial contenida en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, y no la contemplada en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011 que otorga un término de 10 días.

Lo anterior por cuanto si bien la Ley 1437 de 2011 introdujo algunas reformas a la Ley 472 de 1998, no modificó el término para subsanar dichas acciones constitucionales.

En efecto, Ley 1437 de 2011 introdujo a las acciones populares el requisito de 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.

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”.

Por su parte, el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 señala:

*“ARTÍCULO 179. ETAPAS. El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:*

- 1. La primera, **desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial**.*
  - 2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y*
  - 3. La tercera, desde la terminación de la anterior, comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y culmina con la notificación de la sentencia.*
- Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión”.*

Como se desprende de las normas señaladas, las acciones populares o medio de control de protección de intereses y derechos colectivos se rigen por una norma especial, que contempla un término de inadmisión de tres (3) días.

A pesar de que la Ley 1437 de 2011 introdujo algunas reformas, no modificó ni el procedimiento, y mucho menos el término para subsanar, por lo que aplican en esos tópicos las normas contenidas en la ley especial que regula ese tipo de acciones.

En consecuencia, no le asiste razón al censor en cuanto a la afirmación de que al presente evento se debe aplicar el término de inadmisión de diez (10) días contemplado en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, pues existe una norma especial que se prefiere a aquélla.

## 2.2.- Del requisito previo a demandar

Ahora bien, frente al otro motivo de inconformidad del recurrente, debe señalar el Despacho de entrada, que tampoco le asiste razón.

En efecto, el Despacho no desconoce que las normas sustanciales priman sobre las adjetivas, pero estas últimas son de orden público y por ende, de obligatorio cumplimiento<sup>1</sup>, máxime cuando, como en el presente evento, se trata de un requisito de procedibilidad establecido legalmente, por lo que el Juzgado no está exigiendo una formalidad producto de

---

<sup>1</sup> Artículo 13 del CGP.

su querer, sino que se encuentra regulada en la ley, y cuya inobservancia genera consecuencias procesales como lo es el rechazo de la demanda.

Dicho requisito también ha sido exigido por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, señalando para el efecto:

*“Ahora bien, de dicha exigencia solo puede relevarse el actor popular cuando exista un inminente peligro de 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 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>2</sup>.*

La misma jurisprudencia ha precisado que de existir el peligro de un perjuicio irremediable este debe sustentarse y probarse en la demanda”<sup>3</sup>.

En el presente evento, en la demanda ni siquiera se indicó que se presentara un perjuicio irremediable y menos se sustentó. Solo hasta el momento de presentarse el recurso de reposición contra el auto que inadmitió la demanda se dijo que:

*“Denotará señor Juez que la manifestación que hace este despacho a que deba hacerse de forma expresa ni sustentada carece de fundamento jurídico por cuanto la norma procesal administrativa no condiciona a las acciones populares a establecer un acápite denominado “perjuicios irremediables “ o “acreditación de inminentes derechos vulnerados”*

*(…)”*

Desde esta perspectiva, debe precisarse que la primacía del derecho sustancial no implica en modo alguno un relevo de las cargas impuestas por la ley a las partes. Lo que este principio dicta, conforme lo ha precisado la propia jurisprudencia, es que el juez administrativo deba interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad suficiente para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia

<sup>2</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>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 26 de abril de 2017, MP. Marta Nubia Velásquez Rico, expediente 25000-23-41-000-2015-00404-01 (AP)A

consagrado en la Constitución y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo, como también es correlativo al derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia.

(...)

*Es decir, a pesar que existe una presunta deficiencia en el cumplimiento de las cargas procesales que ahora se solicitan, debe también observarse que los cargos expuestos del goce del espacio público, la libre competencia y principalmente el derecho al trabajo y la libre asociación claramente llevan a protección inmediata en aras de evitar incurrir en un exceso de ritual manifiesto, contrario a que el acceso a la administración de justicia estuviera orientado por la prevalencia del derecho sustancial con el fin de evitar decisiones inhibitorias.*

De tal forma que al explicar en la presentación de la demanda los derechos colectivos vulnerados también es comprensible en virtud del derecho sustancial como principio fundamental de la función jurisdiccional la interpretación del Juez respecto a del Art. 144 de la Ley 1437 de 2011”.

Es decir, que según el criterio del demandante, por el solo hecho de estar en juego derechos e intereses colectivos se justifica la presentación de la demanda sin que se puedan exigir requisitos adicionales, pues de otra parte, el Juez está en la obligación de interpretar la demanda.

Es cierto que el Juez debe procurar darle alcance a las demandas ambiguas, pero en el presente evento el Despacho no está señalando que el libelo carezca de la claridad necesaria para determinar lo que el actor popular persigue, sino que no se acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad exigido por la ley, que es un asunto diferente.

Precisamente las pretensiones elevadas se relacionan con la existencia de un acto administrativo, que a juicio del actor popular, causa agravio a los derechos e intereses colectivos, en concreto, al gremio de la tauromaquia.

Se elevaron las siguientes pretensiones:

#### **PRINCIPAL**

*PRIMERO: Solicitamos a los respetados Magistrados se nos proteja en nuestro derecho al Goce del espacio Público, la utilización y defensa de bienes de uso público, libre competencia económica, Derecho al trabajo, derecho de libertad en la expresión artística, moralidad administrativa.*

*SEGUNDA Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Concejo de Bogotá y a la Alcaldía Mayor de Bogotá la derogación del Acuerdo No. 767 de 2020 “por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”; en razón a los motivos expuestos y en especial que con esta promulgación se causan graves perjuicios vulnerando los derechos colectivos mencionados en el presente documento.*

*TERCERO. Al pago de costas y agencias en derecho si llegasen a causar.*

#### **SUBSIDIARIA**

*PRIMERO: Solicitamos a los respetados Magistrados se nos proteja en nuestro derecho al Goce del espacio Público, la utilización y defensa de bienes de uso público, libre competencia económica, Derecho al trabajo, derecho de libertad en la expresión artística, moralidad administrativa.*

*SEGUNDO Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Concejo de Bogotá y a la alcaldía Mayor de Bogotá la suspensión del Acuerdo No. 767 de 2020 “por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”*

*TERCERO. Conminar al Concejo de Bogotá y a la alcaldía Como consecuencia de lo anterior a no expedir acuerdos contrariando las leyes y la Jurisprudencia Colombiana respecto a la Tauromaquia donde se disminuyan o menoscaben derechos adquiridos por esta colectividad”.*

Como se aprecia, el agravio de los derechos e intereses colectivos alegados por la parte accionante, se relacionan con la expedición del Acuerdo Distrital No. 767 de 2020, mediante el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, argumento adicional para exigir el requisito de procedibilidad, pues recuérdese que todo acto administrativo goza de la presunción de legalidad hasta tanto no sea anulado por la jurisdicción o revocado por la autoridad competente.

Finalmente, si en gracia de discusión se aceptara que en el recurso de reposición se expuso y sustentó el eventual perjuicio irremediable que exoneraría al actor de acreditar el requisito de procedibilidad, se tiene que en la misma línea jurisprudencial señalada en líneas anteriores, apoyándose en una decisión anterior de la misma Subsección, indicó que esa exigencia se debe realizar previo a la demanda, ya que posteriormente sería extemporánea, por lo que la única posibilidad para dar curso a la demanda sería acreditar dicho requisito.

De lo transcrito se observa que, en efecto, los demandantes no cumplieron el requisito de reclamación previa exigido por el artículo 144 inciso tercero de la Ley 1437 de 2011 y tampoco alegaron en la demanda inicial como lo exige la norma, el supuesto perjuicio irremediable, solo lo manifestaron en el escrito con el cual pretendieron subsanar el libelo pero tal manifestación no equivale a subsanarlo, dado que se trata de una afirmación tardía y que no puede servir de excusa a los demandantes para evadir el cumplimiento del aludido requisito, como ya lo ha señalado esta Subsección en casos similares<sup>4</sup>.

En conclusión, en el presente evento, no sustentó ni acreditó en la demanda la existencia de un perjuicio irremediable que exonerará a la parte accionante de acreditar el requisito de procedibilidad, y tampoco se aportó prueba del mismo, por lo que la providencia recurrida se ajusta a los parámetros legales, por lo que se mantendrá.

Por lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,**

**RESUELVE:**

- 1.- **CONFIRMAR** el auto del 30 de noviembre de 2020.
- 2.- Por secretaría **controlar** el término para subsanar la demanda.
- 3.- **Notificar** por secretaría la presente providencia por estado, y a los correos electrónicos: [undetoc1956@hotmail.com](mailto:undetoc1956@hotmail.com) y [andres.prietoabogado@outlook.com](mailto:andres.prietoabogado@outlook.com)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO**  
**Juez**

Acv.

**Firmado Por:**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de septiembre de 2016, exp. 05001-23-33-000-2014-01193-01(54762).

**Luis Eduardo Cardozo Carrasco**  
**Juez**  
**036**  
**Juzgado Administrativo**  
**Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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

Código de verificación:

**c0c9ea077f9ab120d171ea17e9ab30d71ad31dc908dbfc96e54c08ea09cfb65e**

Documento generado en 30/08/2021 08:39:37 AM

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