REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiseis (26) de abril de dos mil diecinueve (2019).

Expediente No.: **110013342-046-2019-00163-00**
DEMANDANTE: **LUIS ALEJANDRO RAMIREZ ALVAREZ**
DEMANDADO: **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A.**

ACCION POPULAR

ASUNTO

Procede el despacho a pronunciarse respecto de la admisión de la acción popular presentada por Luis Alejandro Ramírez Álvarez.

ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alejandro Ramírez Álvarez en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la ley 472 de 5 de agosto 1998[1], presentó demanda contra la empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A, trasmilenio, tendiente a:

> "[...] *PRIMERA: Se declare que Trasmilenio S.A. vulnero los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, al acceso al servicio publico esencial de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportunas, y a los derechos como consumidores y usuarios de quienes utilizan el componente zonal del Sistema de Integrado de Transporte Publico de Bogota ".*
>
> *SEGUNDO: Como consecuencia del amparo de los derechos colectivos se le ordene a Trasmilenio S.A que teniendo como principio la eficiente prestación del servicio de transporte de personas, implemente en el termino de un(1) mes las medidas necesarias y obligatorias para lograr la modificación de los contratos de operación del sistema, de tal forma que se garantice su sostenibilidad y la prestación del servicio público. Como garantía de lo anterior solicito que na la*

[1] **"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."**

audiencia del artículo 27 de la Ley 472 de sean convocados los terceros interesados y que alli puedan salir formulad de arreglo vinculantes.

Como criterio orientador de ello podrá tenerse en cuenta lo ordenado por la ley 1753 de 2015 en sus artículos 31 y 32, la circular Conjunta del 30 de septiembre de 2016, el memorando de entendimiento suscrito en diciembre de 2018 y la carta enviada por el Contralor de Bogotá al Alcalde Mayor en febrero de 2019.

TERCERO: En caso de que en virtud de la pretensión anterior no se logre una solución solicito de manera subsidiaria que se faculte a Trasmilenio S.A. para que lleve a cabo los ajustes unilaterales que considere necesarios en la relación contractual que tenga con los operadores, con la finalidad especifica de asegurar lña prestación del servicio público esencial de transporte de personas en la ciudad de Bogotá.

CUARTO: Ordenar a Trasmilenio S.A. que, por los conductos que sean del caso, adelante los trámites necesarios para la adopcion de las medidas contempladas en los artículos 31 y 32 de la ley 17853 de 2015 para implementar fuentes de financiación que garanticen la sostenibilidad el sistema..

QUINTO: Ordenar a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Puertos y Transportes, y la Defensoría del Pueblo que acompañen a la entidad en el cumplimiento de las pretensiones y verifiquen su cumplimiento [...]".

Para resolver el Despacho atenderá lo siguiente:

Los artículos 2º, 4º, 12, 14, 15 y 18 de la ley 472, señalan, respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 2°.-Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

[...]

"Artículo 4°.- Derechos e intereses colectivos: Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
b) La moralidad administrativa;
c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses

de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
e) La defensa del patrimonio público;
f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
g) La seguridad y salubridad públicas;
h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
i) La libre competencia económica;
j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
n) Los derechos de los consumidores y usuarios.
Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia [...]".

[...]

"Artículo 12.- Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

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

[...]

"Artículo 14.- Personas contra quienes se dirige la acción. La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que viola o ha violado el derecho o interés colectivo [...]"

[...]

"Artículo 15.- Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones, de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas [...]".

[...]

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

a): Que se instaure, en general, por cualquier persona.

b): Que esté de por medio la vulneración de derechos o intereses colectivos;

c): Que dicha vulneración sea ocasionada por un acto, una acción o una omisión de una entidad pública o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

El artículo 20 de la ley 472 prevé que el juez debe pronunciarse sobre la admisión de la demanda dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la solicitud, la cual deberá ser inadmitida en el evento de que no concurran los requisitos señalados en precedencia, caso en el que se le deben indicar al actor los defectos de que adolezca para que **los subsane en el término de tres (3) días. Si este no lo hace, el juez la rechazará**.[2]

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

Una de las novedades del nuevo Código en esta materia, que evita que la jurisdicción se congestione y desgaste innecesariamente, es que **exige el agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que la parte demandante debe solicitar previamente a la autoridad y/o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos o intereses colectivos amenazados o violados.** 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.

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses colectivos, cuestión ésta que deberá sustentarse y probarse en la demanda.

El artículo 10 de la Ley 472 de 1998[3], disponía que no era necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular, cuando la amenaza o vulneración se presente por la actividad de la administración, en sentido contrario, cuando lo fuera por omisión era indispensable el pronunciamiento previo con fines de procedibilidad de la acción popular.

A partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011[4], respecto de las acciones populares, el actor deberá presentar en todo caso y de manera previa a la presentación de la demanda, reclamación administrativa ante la entidad pública que presuntamente amenaza el derecho colectivo que se pretende proteger con la finalidad que adopten las medidas correspondientes de protección del derecho o interés amenazado o violado. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con 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.

---

[3] Artículo 10º.- Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.
[4] "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.".

La reclamación previa solo podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses colectivos, cuestión ésta que deberá sustentarse y probarse en la demanda..

Luego, con la expedición del CPACA se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda, la cual se encuentra prevista en el numeral tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, que prescribe:

> *"**ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*
>
> *Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*
>
> ***Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.** Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudirse ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.". (Negrita del Despacho).*

Se advierte que al imponer esta obligación al usuario el legislador pretendió que la Administración sea 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 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.

Acorde con lo expuesto, advierte el Despacho que la demanda no cumple con el requisito antes indicado, esto es, allegar la reclamación dirigida ante la autoridad administrativa que se dice está afectando los derechos colectivos que se pretende proteger con la presente acción.

Sobre el particular, cabe resaltar que el Consejo de Estado, al referirse a la constitución de renuencia en la acción de cumplimiento, y que es aplicable al presente asunto, dada la naturaleza constitucional tanto de la acción como del requisito de procedibilidad, ha determinado qué escritos pueden tener tal connotación, y aunque no restringe su acreditación a un mecanismo o solicitud específica, si ha dicho que el reclamo que se eleve debe hacerse con el propósito de agotar dicha exigencia, lo que no se logra acreditar con un simple derecho de petición[5], pues para ello, se requiere que la reclamación delimite en contexto los siguientes aspectos "(i) el derecho o interés colectivo que se considera quebrantado o amenazado; (ii) los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición; (iii) la enunciación propiamente dicha de las medidas que se consideran necesarias para la protección del derecho o interés colectivo; (iv) las pruebas que pretenda hacer valer, de ser el caso y (v) la identificación de quien ejerce la acción."[6]

Lo anterior, tiene como propósito no sólo que la entidad accionada por vía administrativa conozca de la responsabilidad respecto a la vulneración del derecho colectivo que se considera violado, sino también que aquella tenga la oportunidad de adoptar las medidas necesarias para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, o en su defecto, exponga las razones del por qué no se está afectando el mismo, argumentación de recibo en este asunto por tratarse igualmente de requisito previsto con la misma finalidad.

Así, para el Despacho resulta claro que la demanda no cumple con el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del C.P.A.C.A., pues los derechos de petición allegados con la demanda no tienen como finalidad poner en conocimiento de la autoridad el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos y menos

[5] CE, SCA, S5, Sentencia de 22 de octubre de 2015. Rad. N°: 25000-23-41-000-2015-00985-01(acu). Actor: Andrés Julián Fajardo Cárdenas.
[6] CE, SCA, S3, SS "B", sentencia de 07 de febrero de 2018, Rad. N°. 25000-23-41-000-2012-00498-01 (AP), Actor: Sindicato de Unificación Nacional de Empleados de la DIAN.

la solicitud de restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Al contrario el derecho de petición presentado por la parte actora ante la Empresa Trasmilenio S.A. tiene como propósito que se informe el avance que ha tenido el cumplimiento de cada uno de los puntos acordados en el memorando de entendimiento y se adopten medidas para garantizar la sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, mas no en ejercicio del derecho de petición encaminado a requerir la acción de la autoridad pública a quien se dirige, so pena de acudir al juez de la administración lo que debe ser puesto de presente a la autoridad administrativa a quien se dirige.

Así las cosas, no se acredita por la parte demandante el haber presentado reclamación previa a la presentación de la demanda ante la autoridad administrativa accionada cuya finalidad sea la adopción de medidas necesarias para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos que se refieren en la demanda.

Igualmente observa el despacho que la petición elevada por el accionante fue debidamente contestada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A., encontrando que se atendió la reclamación y se menciona las medidas en desarrollo para solventar los puntos planteados, así como la mesa de trabajo con acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la finalidad de la misma, luego se resolvió cada uno de los puntos expuestos por el actor en su petición, de lo que se evidencia que la empresa no se negó a dar respuesta a ésta, como tampoco se sustrajo de las medidas que en su sentir resultan aplicables. Por lo anterior, no son de recibo los argumentos expuestos por el accionante al afirmar que agotó el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA, razón por la cual, se inadmitirá la demanda de conformidad con lo dispuesto en inciso 2º del artículo 20 de la Ley 472 de 1998[7], para que el demandante allegue los documentos que acrediten el acatamiento del referido requisito, como también de cuenta que puntos de la reclamación para agotar el requisito en los términos señalados en esta providencia no ha atendido la empresa o se ha negado a hacerlo. Para tal efecto, se concede un término de tres (3), contados a partir de la notificación del presente proveído, so pena que la demanda sea rechazada.

---

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

Se precisa que según lo dispuesto por el inciso final del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el posible prescindirse del agotamiento del requisito de procedibilidad cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos. Sin embargo, en la demanda no se acredita, si quiera de manera sumaria el acaecimiento del perjuicio irremediable.

En mérito de lo expuesto, el Juez Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda,

RESUELVE

PRIMERO.- INADMITIR la demanda presentada por el señor Luis Alejandro Ramírez Álvarez, con el fin de que sea subsanada en lo pertinente, conforme lo indicado en la parte motiva.

SEGUNDO:- Concédase el término de tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, so pena de que sea RECHAZADA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Hoy **29 de abril de 2019** se notifica el auto anterior por anotación en el Estado No. 15

MARIA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA