

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

<b>Medio de Control:</b>	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
<b>Radicación:</b>	11001 33 43 059 <b>2021 00053</b> 00
<b>Demandantes:</b>	IRMA LLANOS GALINDO y ERICSSON ERNESTO MENA GARZÓN
<b>Demandados:</b>	SECRETARÍA DISTRITAL DE MEDIO AMBIENTE y OTROS
<b>Asunto:</b>	RESUELVE RECURSOS DE REPOSICIÓN

Procede el Despacho a resolver los recursos de reposición interpuestos por **el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano, el apoderado del Distrito Capital (Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud), la señora Procuradora Delegada ante este Despacho y el apoderado del Consorcio Supervisor AV 68**, contra el auto de fecha 25 de febrero de 2021, mediante el cual se admitió la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La parte actora, instauró demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, conforme al artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- contra **el Distrito Capital (Secretaría Distrital del Medio Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud), el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, el Jardín Botánico de Bogotá y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A E.S.P,** con el propósito, entre otros aspectos, que se suspenda la ejecución de la adecuación al sistema Transmilenio de la Troncal Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) desde la Carrera 7 hasta la Autopista Sur y de los equipamientos urbanos complementarios, en Bogotá D.C.

La presente demanda fue radicada el día veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021) ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, siendo asignada a esta judicatura en la misma fecha, tal como consta en el acta de reparto.

El veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021), se admitió la demanda de la referencia, y se ordenó las notificaciones de ley. Asimismo, por auto de esa fecha se corrió traslado de la medida cautelar formulada por la parte actora.

Seguidamente, el dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021), se ordenó vincular a los adjudicatarios de los contratos de obra e interventoría de la construcción para la adecuación de la Av. 68.

Por último, el auto admisorio de la demanda, fue recurrido por el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano, el apoderado del Distrito Capital (Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud), la señora Procuradora Delegada ante este Despacho y el apoderado del Consorcio Supervisor AV 68.

## II. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS

Esta Sede Judicial, se permite presentar los argumentos expuestos en cada uno los recursos de reposición que fueron interpuestos por algunos integrantes de la parte pasiva, y por el Ministerio Público, representado por la señora Procuradora Delegada ante este Despacho, así:

### **Instituto de Desarrollo Urbano**

Mediante apoderado, el Instituto de Desarrollo Urbano, interpuso recurso de reposición contra el numeral primero del auto admisorio de la demanda, **al considerar que los hoy demandantes no agotaron el requisito de procedibilidad, establecido en el numeral 4° del artículo 161 del CPACA.**

Asimismo, señaló que una vez revisadas cada una de las pruebas aportadas por los demandantes, así como el texto de la demanda, se advierte que los requisitos mínimos que se deben tener en cuenta para hablar de riesgo inminente o perjuicios irremediables no se configuran y no pueden de ninguna manera interpretarse como una excepción cumplida de la norma.

De igual manera, destacó el trabajo de socialización que se realizó con la comunidad, desde el año 2018, sobre los beneficios del proyecto, además de la divulgación que se realizó del mismo en algunos medios de comunicación, debido al impacto de la infraestructura vial que podría ser equiparable al proyecto Metro de la ciudad de Bogotá, motivo por el que no comparte el argumento de la parte actora, y que fue tenido en cuenta por el Despacho para sustentar el motivo por el que no se agotó el requisito de procedibilidad previamente.

Por último, solicitó a esta Sede Judicial que reponga el numeral primero del auto admisorio de la demanda y proceda a rechazar de plano la demanda, pues a su juicio, es claro que los actores populares tuvieron un tiempo razonable para el

agotamiento del requisito de procedibilidad tal como lo establece la Ley 1437 del 2011, y no existe una sola prueba en el cuerpo de la demanda que permita inferir un perjuicio o daño irremediable como se pretende establecer por parte de quienes promovieron dicho medio de control.

**Distrito Capital (Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud)**

A través de apoderado el Distrito Capital, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, al considerar que el análisis que hizo esta Judicatura sobre la acreditación del requisito de procedibilidad, no fue acertado, como quiera que el artículo 144 de la Ley 1437 del 2011, establece la obligación de instaurar una reclamación previa, previo a instaurar el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

Señaló que el espíritu del legislador, apunta a que antes de presentarse la demanda se acudiera ante la autoridad administrativa para la protección del eventual derecho colectivo vulnerado, y solo de manera excepcional puede prescindirse de dicho requisito.

Con base en lo expuesto, precisó que no es de recibo para configurar un perjuicio irremediable, el hecho de que la ejecución de las obras, inició el día 23 de febrero de 2021, puesto que este proyecto se ha venido socializando desde el 2019, motivo por el que los actores contaron con tiempo suficiente para manifestar su inconformismo con la obra.

De igual manera, señaló que la conclusión a la que llegó el Despacho, de tener por acreditado el requisito previo, al encontrar que los demandantes, radicaron varios derechos de petición ante el Distrito, es equivocada, por cuanto una cosa es pedir información sobre un tema, y otra muy diferente es pedir que en ejercicio de sus funciones administrativas adopte medidas necesarias para la protección de un derecho colectivo, motivo por el que debió rechazarse la demanda de la referencia.

Adicionalmente, afirmó que para que se pueda exceptuar la reclamación previa como requisito de procedibilidad, no basta con que el accionante se limite a llevar a cabo un ejercicio retórico en el que se enuncie y se argumente el presunto perjuicio irremediable en la demanda; sino que, tiene la obligación, además, de aportar todo el acervo probatorio que acredite de forma idónea y suficiente tal situación, el cual brilla por su ausencia en el escrito de demanda; motivos todos estos suficientes para que se reponga el auto admisorio de la demanda.

**Ministerio Público**

La señora Procuradora Delegada Ante este Despacho, interpuso recurso de reposición contra del auto admisorio de la demanda, al señalar que el inciso 3°, artículo 144 y el numeral 4° del artículo 161, Ley 1437 de 2011 prevén como requisito de procedibilidad para el ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos una petición dirigida a la autoridad competente; presupuesto que no se cumplió en el asunto de la referencia.

Destacó que el Consejo de Estado, ha señalado que aunque la ley no exige ninguna formalidad de la reclamación, se debe tener en cuenta al menos los siguientes requisitos: (i) debe estar dirigida a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas cuya acción u omisión se considera la causa de la afectación del derecho o interés colectivo amenazado o violado, (ii) debe exponer las circunstancias de hecho que se considera son la causa de la vulneración, (iii) debe contener la petición sobre la adopción de las medidas necesarias de protección y (iv) debe ser formulada con anterioridad a la presentación de la demanda.

Manifestó que los accionantes refirieron en el escrito de la demanda unas peticiones formuladas ante algunas entidades demandadas, concretamente presentadas ante la Secretaría Distrital del Medio Ambiente, el Instituto de Desarrollo Urbano y ante la Secretaría Distrital de Salud; sin embargo, una vez revisadas, se encontró que el contenido esencial de las solicitudes presentadas no contiene los señalamientos, peticiones ni requerimientos mínimos para considerar que con su formulación se cumple con las exigencias normativas.

De otra parte, precisó que la inminencia en la amenaza o vulneración de derechos colectivos invocados, no se encuentra fundamentada con el solo hecho de indicar que el inicio de la labor de adecuación y construcción del trazado de la Avenida 68 inició el pasado 23 de febrero, por cuanto no se conoce qué actividades comprenden la etapa inicial de la obra ni un cronograma a partir del cual se pueda inferir que en el inicio de los trabajos se encuentra la tala de árboles, remoción de suelos, descapote y/o deforestación enunciados por el accionante.

Destacó que nos encontramos ante una situación conocida por los accionantes desde el año pasado a lo menos, si se tienen en cuenta las solicitudes presentadas ante la el IDU y la Secretaría Distrital del Ambiente que datan de los meses de agosto y octubre de 2020, por lo que si se tratara de una situación tan apremiante se habría acudido a este medio de control con anterioridad y no justo el día de inicio de la obra.

Con fundamento en lo anterior, consideró que los accionantes no agotaron el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 4°, artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 ya que no acudieron de forma previa ante las Entidades demandas para procurar la adopción de medidas por parte de aquellas como era su deber, por lo que solicitó que se repusiera el auto admisorio de la demanda y, en su lugar, se ordenara la adecuación y el cumplimiento de las previsiones legales enunciadas.

### **Consortio Supervisor AV. 68**

Mediante apoderado judicial, el Consortio Supervisor AV. 68 interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, al considerar que en el presente asunto, no se agotó el requisito de procedibilidad, motivo por el que no se le permitió a las entidades estatales evaluar la situación y así poder determinar la procedencia de una posible actuación por parte de estas.

Por último, indicó que si bien el peticionario formuló una serie de derechos de petición, sobre aspectos técnicos del proyecto; estos fueron resueltos por parte de las entidades contratantes y los mismos no pueden ser tenidos en cuenta como la

reclamación previa establecida en la ley, motivo por el que se debe reponer el auto admisorio de la demanda y, en su lugar, proceder a rechazar de plano el presente medio de control.

### III COADYUVANCIA

Durante el término de fijación en lista de los recursos de reposición, interpuestos por algunos integrantes de la parte pasiva y el Ministerio Público, el apoderado de la vinculada Constructora Conconcreto S.A., manifestó coadyuvar en su totalidad los recursos formulados con el propósito de que se revoque el auto admisorio de la demanda y, consecuentemente, se rechace la acción por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad; elemento que definió como inescindible para su admisión y del cual adolece el medio de control que nos ocupa.

Igualmente, el apoderado de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-TRANSMILENIO S.A., coadyuvó la solicitud tendiente a que se reponga el auto admisorio y se procediera a rechazar la demanda, al considerar que no se agotó el requisito previo que establece el artículo 144 del CPACA, y tampoco se demostró la configuración del supuesto de hecho que permitiría la aplicación de la excepción del agotamiento del requisito de procedibilidad frente a las entidades accionadas, esto es la configuración de una situación que apremie urgencia en la adopción de una decisión.

### IV CONSIDERACIONES

#### - ***De la procedencia del recurso.***

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la procedencia del recurso de reposición, establece lo siguiente:

***“Artículo 242. Reposición. El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso”*** Subrayado fuera del texto.

Ahora bien, descendiendo al caso en concreto, observa el Despacho que el auto recurrido es susceptible del recurso de reposición y debe seguirse el trámite del Código General del Proceso.

En lo que toca a la oportunidad del recurso de reposición, encuentra esta Sede Judicial, que el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, establece en su inciso 4° que el traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizarse a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

A su turno, el artículo 318 del Código General del Proceso, señala que el recurso de reposición deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

Bajo ese entendido, se tiene que el auto admisorio de la demanda, se notificó personalmente a los demandados, el día 25 de febrero de 2021, tal y como lo hizo constar la Secretaría de este Despacho, por tanto, el plazo máximo para recurrir el auto admisorio de la demanda, fenecía el día 4 de marzo del presente año y como quiera que tanto los apoderados Instituto de Desarrollo Urbano<sup>1</sup>, el apoderado del Distrito Capital<sup>2</sup> (Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud) y la señora Procuradora Delegada ante este Despacho<sup>3</sup>, interpusieron el recurso durante este término, se entiende que están dentro del término de ley.

Ahora, el día 2 de marzo de 2021, se ordenó vincular a los adjudicatarios de los contratos de obra e interventoría, de la construcción para la adecuación de la Av. 68, surtiéndose la última notificación personal, el 4 de marzo del año que discurre, por lo que el término máximo con el que contaban los contratistas para recurrir el auto admisorio, fenecía el 11 de marzo de 2021, y como quiera que el Consorcio Supervisor AV 68, interpuso recurso de reposición antes de dicha fecha<sup>4</sup>, se encuentra dentro del término previsto en la ley.

Por todo lo anterior, procederá a resolverse los recursos de reposición interpuestos, al encontrarse que los mismos se instauraron dentro del término señalado en las normas que lo regulan.

- **Del caso en concreto.**

La Ley 472 de 1998 estableció que la acción popular era el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos ya que con ella se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre dichos derechos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

A su turno, el artículo el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, reguló dicho medio de control, en los siguientes términos:

**“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.*

(...)

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” Subrayado fuera del texto.

---

<sup>1</sup> 2 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> 2 de marzo de 2021.

<sup>3</sup> 4 de marzo de 2021.

<sup>4</sup> 9 de marzo de 2021.

En lo que respecta a la reclamación previa que constituye requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado<sup>5</sup> señaló que la misma debe contener unos elementos mínimos que permitan diferenciarla de otro tipo de peticiones que involucren intereses ajenos a los protegidos por la acción popular, en los siguientes términos:

*“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. – Se subraya -*

*El propósito perseguido por el legislador con esta exigencia, se repite, es el de proveer al ciudadano y a la propia administración de un escenario de diálogo que garantice la protección del derecho o interés colectivo sin necesidad de llegar a un proceso judicial, al tiempo que constituye un presupuesto de procedibilidad de la acción popular. En el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 315 de 2010 cámara de representantes, 198 de 2009 senado "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" que introdujo este requisito, se señaló al respecto:*

*"[...] En el artículo 144, relacionado con el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, a fin de que el interesado de la comunidad pueda obtener de la Administración dicha protección sin necesidad de acudir a un juicio y esta a su vez cuente con la oportunidad de analizar la situación de amenaza o vulneración de un derecho o interés colectivo y evitarla o conjurarla, según el caso, se adiciona con un inciso en el que se impone un requisito de procedibilidad o previo a la demanda del siguiente tenor: "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 dicho requerimiento 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".[...]"*

*3.2. Para que ese escenario de interacción entre el ciudadano y la autoridad resulte eficaz, es necesario que la reclamación previa contenga unos elementos mínimos que permitan diferenciarla de otro tipo de peticiones que involucren intereses ajenos a los protegidos por la acción popular. Estos requisitos mínimos coinciden, en lo esencial, con algunas de las exigencias previstas en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, para la formulación de la demanda en ejercicio de la citada acción.*

*“En efecto, cuando el artículo 144 ya mencionado ordena que se debe solicitar a la autoridad la adopción de "las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado", implica que en la reclamación debe hacerse alusión a un contexto específico, que está delimitado por **(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***

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 7 de febrero de 2018, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero, Expediente No. 25000-23-41-000-2012-00498-01(AP)

***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”.***

Se hace evidente entonces que, a juicio del Consejo de Estado la petición previa a que se refiere el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 tiene como propósito generar un espacio de diálogo donde el administrado exponga el derecho o interés colectivo que considera quebrantado o amenazado, poniendo en contexto los hechos, acciones u omisiones que generan tal quebranto y ofreciéndole a la administración la posibilidad de adoptar las medidas que considere necesarias para la protección de los derechos vulnerados.

A su vez, la administración contará con la oportunidad de conocer la preocupación de los particulares y analizar la amenaza planteada y las distintas alternativa que se ofrecen para cesar la misma, generándose de esta manera en sede administrativa un escenario de discusión y participación adecuado que garantiza la eficacia de los derechos de ambas partes y con ello precaver el origen de un litigio.

Teniendo claro, lo anterior, pasará esta Sede Judicial, a recordar en primera medida que el medio de control que nos ocupa fue dirigido contra del Distrito Capital (Secretaría Distrital del Medio Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud), el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, el Jardín Botánico de Bogotá y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A E.S.P, formulándose como pretensión principal la suspensión de la ejecución de la adecuación al sistema Transmilenio de la Troncal Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) desde la Carrera 7 hasta la Autopista Sur y de los equipamientos urbanos complementarios, en Bogotá D.C., con base en los daños ambientales que aquella obra generaría. En los siguientes términos quedó establecido:

*“Amparar los derechos fundamentales colectivos al medio ambiente sano, conexo con el de Salud, Vida, Vida Digna, para lo cual, se pide respetuosamente al Señor Juez, ordenar suspender todo tipo de intervención en el sector comprendido por la AVENIDA 68 ENTRE LA AUTOPISTA SUR Y LA CALLE 100 CON CARRERA 7, que conlleve la tala de árboles, remoción de suelo, descapote, el bloqueo ó el traslado y deforestación que pueden originar daño ambiental en los recursos naturales existentes en la avenida 68 de la ciudad de Bogotá, deterioro ó degradación en ese corredor eco-sistémico y con el objeto de cumplir ésta medida, se ordene a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que a través de sus dependencias que tengan la competencia, en materia ambiental y, las competencias relacionadas con el Plan y el Ordenamiento Territorial, se ejerzan las funciones de inspección, control y vigilancia tendientes a que se garantice la medida aquí solicitada (...).”*

Cabe destacar que en la demanda se formularon más pretensiones, que de igual manera persiguen que suspenda la obra hasta que los accionados adopten una serie de medidas solicitadas por los actores, relacionadas con la protección de los acuíferos, la flora y fauna del corredor donde se ubica la obra.

Ahora bien, establecido el objeto del medio de control que nos ocupa, pasará esta Sede Judicial, a verificar las peticiones previas que realizó el demandante y si

aquellas cumplen con los requisitos mínimos, que ha señalado el Consejo de Estado.

Una vez revisadas las pruebas aportadas con la demanda, se tiene que los accionantes, radicaron las peticiones que se enuncian a continuación:

- Derecho de petición, radicado a través de la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá, indicándose como entidad a la que iba dirigido Transmilenio S.A. E.S.P, con el objeto de *“que no se efectúe el proyecto de transmilenio por la Avenida 68 por las siguientes razones, se van a talar una gran cantidad de árboles que afectaran la calidad del aire, se va a ver afectado la avifauna y la entomofauna emplazada en estos árboles que serán afectados. Yo comprendo que hay personas que apoyan esta iniciativa de movilidad, pero necesitamos los árboles para tener una calidad de vida mejor y desafortunadamente tenemos en Bogotá un déficit de árboles muy grande y no queremos que los talen así sea que se traslade el 85% de los árboles a zonas aledañas sería un gran favor que nos pueden hacer (...)”*.
- Derecho de petición radicado al Instituto de Desarrollo Urbano, con el propósito de que se remitieran una serie de documentos relacionados con la factibilidad, estudios y diseños del Proyecto Troncal AV.68 y la necesidad de implementar el transporte masivo en dicha área.
- Derecho de petición con destino al Ministerio de Ambiente, con el propósito de que se informara sobre los estudios, conceptos y demás documentos relacionados con el manejo de la entomofauna.
- Por último, en el escrito de la demanda, se hizo alusión a una petición elevada ante la Secretaría Distrital de Salud (254235 -2020) relacionada con la solicitud de información sobre la estadística de mortalidad y morbilidad por enfermedades respiratorias en la localidad de Kennedy, desde el año 2010.

Ahora bien, teniendo claro los requisitos mínimos que debe contener la reclamación previa para que se constituya el requisito de procedibilidad, consagrado en el artículo 144 y 161 de la Ley 1437 de 2011 y desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pasará esta Sede Judicial a verificar si las peticiones incoadas por los accionantes cumplen con el presupuesto establecido por la Ley o si por el contrario, como lo afirmaron algunos de los accionados y la agente del Ministerio público, dichas peticiones no pueden ser tenidas en cuenta para acreditar el requisito previo señalado en la aludida disposición.

Con base en lo anterior, el requisito de reclamación previa debió agotarse frente a todas las entidades aquí accionadas, esto es, frente al Distrito Capital (Secretaría Distrital del Medio Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud), el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, el Jardín Botánico de Bogotá y Transmilenio S.A E.S.P.

Sin embargo, encuentra este Foro Judicial que dicho presupuesto no se cumplió por cuanto tal y como se señaló previamente, la parte actora, únicamente hizo uso del derecho de petición ante el Distrito Capital – Secretaría de Ambiente y Secretaría de

Salud, el IDU y el Ministerio de Ambiente; entidad esta última que no conforma la parte pasiva de la presente causa, haciendo falta el IDIGER, el Jardín Botánico de Bogotá y Transmilenio S.A E.S.P.

De otra parte, en lo que toca al contenido de las solicitudes radicadas por el señor Ericsson Ernesto Mena Garzón, encuentra esta Judicatura que los derechos de petición que fueron instaurados ante la Secretaría Distrital de Salud y el Instituto de Desarrollo Urbano, son derechos de petición de información, como quiera que el propósito fue indagar los índices de mortalidad y morbilidad por enfermedades respiratorias en la localidad de Kennedy y obtener los documentos relacionados con la factibilidad, estudios y diseños del Proyecto Troncal AV.68; respectivamente.

Ahora, frente a la solicitud que fue radicada ante la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y que fue re direccionada a la Secretaría Distrital de Medio Ambiente, advierte este Despacho que si bien se indicó que aquella fue formulada con el propósito de que no se efectuara la obra de Transmilenio por la Avenida 68, no es menos cierto, que la petición no contiene la enunciación de las medidas que se consideran necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado.

Lo anterior, por cuanto el actor se limitó únicamente a solicitar que no se efectuará la obra de Transmilenio, debido a la afectación en la calidad del aire, y a la avifauna y la entomofauna de la Capital, sin solicitar ninguna medida adicional, tal y como lo hizo a lo largo del escrito de la demanda que aquí ocupa; además de no indicar las razones o motivos por las que realizaba dicha afirmación, basándose únicamente en apreciaciones subjetivas.

Bajo ese entendido, es claro que **las peticiones radicadas por la parte actora, antes de instaurar el medio de control que nos ocupa no cumplen con el propósito señalado en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011**, esto es que la Administración representada para este caso en las accionadas, lograra adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio y así lograr un acercamiento entre las partes y evitar un juicio contencioso.

Si bien lo relacionado con este punto fue considerado por este Despacho al emitir el auto admisorio de la demanda, hoy debe decirse que le asiste razón a la Procuraduría Delegada ante este Despacho, al Instituto de Desarrollo Urbano, al Distrito Capital (Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Salud) y al Consorcio Supervisor AV. 68, al afirmar que las peticiones radicadas con anterioridad a la demanda que nos ocupa, no satisfacen las exigencias establecidas por el Consejo de Estado, referidas a los requisitos mínimos que debe contener la reclamación previa dispuesta en el CPACA.

Lo anterior, dado que de los escritos aportados por los accionantes, se logra evidenciar que los mismos carecen de la solicitud de las medidas reales y concretas que se estiman necesarias para garantizar los derechos ambientales presuntamente vulnerados; esto sin contar, con que la parte activa omitió requerir en sede administrativa a la totalidad de las hoy accionadas, negándole con ello no solo la oportunidad de conocer sus inquietudes en torno a la adecuación al sistema Transmilenio de la Troncal Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) sino también

la posibilidad de adoptar distintas medidas frente a lo que a su juicio constituye una vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados.

En este punto, considera esta Judicatura relevante recordar que el Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado, frente a la exigencia de la reclamación previa establecida en la Ley, que aquella no constituye una carga *excesiva o desmesurada* para los accionantes, dado que su principal objetivo es escuchar al administrado en un escenario previo, que permita a la administración adoptar las medidas tendientes a garantizar que cese la vulneración de los derechos colectivos; evento que garantiza la eficacia de los derechos de ambas partes.

En síntesis, el diálogo o interacción prejudicial que se espera en este tipo de asuntos no resulta eficaz para el caso concreto toda vez que se reitera, las peticiones formuladas por los accionantes no propiciaron un verdadero espacio de interlocución en el que la administración, entendiéndose todas las entidades hoy convocadas, contaran con la oportunidad de adoptar medidas concretas frente a la ejecución de la obra de sistema de Transmilenio de la Troncal Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) desde la Carrera 7 hasta la Autopista Sur, y así garantizar la mitigación de posibles daños ambientales; escenario que constituye un paso conducente en la delimitación de la discusión judicial que nos ocupa.

Adicional a lo anterior, en lo que toca a la oportunidad con la que contó la parte actora, para cumplir con el requisito de procedibilidad y radicar previamente a la demanda la reclamación señalada a lo largo de esta providencia, debe decir esta Judicatura que de igual manera, comparte lo manifestado por los recurrentes en el sentido que los accionantes tuvieron conocimiento de la ejecución de la obra desde el mes de agosto de 2020, esto si se mira con detenimiento, las fechas en que se radicaron las solicitudes ante el IDU y la Secretaría Distrital de Ambiente.

De allí, que se pueda establecer que los actores contaron con tiempo suficiente para realizar todo el trámite previo y no esperar hasta el inicio de la obra, según se afirma en la demanda y, mucho menos, argumentar que para esta época resulta ineficaz instaurar la reclamación previa en busca de que se tomen medidas para la protección de los derechos e intereses colectivos, alegados como vulnerados.

De igual manera, en lo que respecta al hecho que el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, prevé la posibilidad de obviar el requisito de procedibilidad establecido en dicha disposición normativa, cuando exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable, correspondiéndole a la parte actora, no solo la obligación de sustentar dicho evento en la demanda, sino de probarlo, advierte esta Judicatura que dicho evento tampoco fue acreditado en el asunto que nos ocupa, por cuanto no se cumplió con una carga argumentativa mínima que permita dejar en evidencia la configuración de un perjuicio irremediable.

En efecto, más allá de las consideraciones genéricas referida a la afectación del medio de ambiente y a la solicitud de que no se haga la obra, no se cuenta con una construcción argumentativa sólida y coherente que haga ver con claridad que la ejecución de la obra de sistema de Transmilenio de la Troncal Avenida Congreso Eucarístico (Carrera 68) por sí sola traerá consigo un perjuicio irremediable,

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 7 de febrero de 2018, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero, Expediente No. 25000-23-41-000-2012-00498-01(AP)

irreversible y mucho menos que las accionadas, como ya quedó dicho, hayan contado con el escenario prejudicial para considerar dicha situación y adoptar las medidas conducentes con miras a evitar los perjuicios a los que se alude en la demanda.

Adicionalmente, como quedó dicho en el auto admisorio de esta demanda, se desconoce con exactitud la fecha de las intervenciones puntuales que a juicio de los accionantes traerían consigo una afectación, siendo ello indispensable si se tiene presente las manifestaciones referidas a las posibles afectaciones ambientales inmediatas que se generarían con *la tala de árboles, remoción de suelo y descapote*, desde la ejecución de la obra.

Bajo ese entendido, este Despacho procederá a reponer su decisión e inadmitir el presente medio de control, como quiera que el Consejo de Estado<sup>7</sup>, ha señalado que en las acciones populares, no procede el rechazo de plano de la demanda, sino que ante la falta de los requisitos establecidos en la ley, se deberá proceder a su inadmisión, con el propósito de que los actores subsanen los defectos evidenciados por el Juez.

Para mayor ilustración se transcriben los apartes relevantes de la providencia en cita:

*“Ahora bien, sobre el rechazo de la acción popular, se debe precisar que la ley 472 de 1998 no prevé, expresamente, el rechazo de plano de la demanda, sino que lo consagra como una consecuencia de su inadmisión, cuando no se subsanan, dentro del término previsto en el artículo 20 de tal disposición, los defectos que haya detectado el juez. En efecto, sólo en el artículo 20 se refiere al rechazo en los siguientes términos:*

*“...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 este no lo hiciere, el juez la rechazará”*

*No hay, pues, en la preceptiva legal, motivo distinto del rechazo de la demanda.*

***Ahora bien, según lo dispuesto en la norma citada, la inadmisión de la demanda procede cuando la misma no cumpla los requisitos señalados en esa ley; de ahí que el incumplimiento de formalidades distintas de las exigidas para la presentación de la demanda no puede dar lugar a esa decisión”.***

Con base en lo expuesto, se le concederá a la parte accionante el término de tres (3) días, para que proceda acreditar que efectuó la reclamación previa señalada en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, ante todas y cada una de las entidades demandadas, atendiendo los elementos mínimos, señalados por el Consejo de Estado.

Por último, en lo que corresponde al memorial de fecha 15 de marzo de 2021, allegado por la parte actora y que denominó *recurso de reposición contra los pronunciamientos emitidos por los accionados en la presente demanda de acción popular*, precisa esta Sede Judicial que dicho escrito no es propiamente un recurso, sino que en aquél se reiteran los argumentos de fondo que deben ser analizados

---

<sup>7</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto 2 de septiembre de 2004, Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Expediente No. 25000-23-27-000-2004-0945-01(AP).

por el Juez en la sentencia; además no puede pasarse por alto que los medios de impugnación en sede judicial, solo proceden contra las decisiones que adopte el Juez, y no contra los memoriales que alleguen las partes que conforman la Litis.

Por tanto, este Despacho, se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno, al ser abiertamente improcedente.

En consideración a todo lo expuesto, el Juzgado Cincuenta y Nueve (59) Administrativo de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: REPONER** el auto de fecha 25 de febrero de 2021, por medio del cual se admitió la demanda de la referencia, por las razones expuestas en el acápite precedente.

**SEGUNDO: INADMITIR** la demanda de la referencia, y de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, conceder a la parte actora, el término de tres (3) días, para que proceda aportar la reclamación como requisito de procedibilidad que se agotó frente a todas y cada una de las aquí demandadas, para que adoptaran las medidas necesarias de protección de los derechos e interés colectivos que se consideran amenazados o violados. Ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 144 - inciso 3º, 161 – numeral 4º de la ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

**TERCERO:** Estimar improcedente el escrito de fecha 15 de marzo de 2021, allegado por la parte accionante, denominado “*recurso de reposición contra los pronunciamientos emitidos por los accionados en la presente demanda de acción popular*”, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** Contra la presente decisión no procede recurso alguno según lo previsto en el numeral 3 del artículo 243ª de la Ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Hernán Darío Guzmán M.*

**HERNÁN DARÍO GUZMÁN MORALES**

**JUEZ**

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DE  
BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN TERCERA

Por anotación en el estado No. **14** de fecha **24 de marzo de 2021** fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 A.M.

*GLADYS ROCÍO HURTADO SUAREZ*  
GLADYS ROCÍO HURTADO SUAREZ  
SECRETARIA



**Firmado Por:**

**HERNAN DARIO GUZMAN MORALES  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 59 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ**

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:

**d294bdd2bd37951ccc967450fcf919232260c8d9233655d82b170543e317be06**

Documento generado en 23/03/2021 03:55:13 PM

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