



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA
MAGISTRADO PONENTE LEONARDO RODRÍGUEZ ARANGO**

Pereira, dieciséis de agosto de dos mil veintitrés

Referencia:

Expediente: 66001-23-33-000-2023-00084-00

Mecanismo: Protección de derechos e intereses colectivos

Demandante: Claudia Viviana Ramírez Henao y otros

Demandados: Municipio de Pereira, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. ESP, y Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER

Los señores Claudia Viviana Ramírez Henao, José Duván Londoño Castañeda, Teresita González Rodríguez, Águeda Palacio Bernal, José Raúl Silva Osorio, José Ricardo Silva Torres, Carolina Orozco Rodríguez y José Norel Soto Gallo y Natalia Quiceno Leal, actuando en nombre propio, instauraron el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en los términos del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 contra las entidades de la referencia, en la cual invocan como vulnerados los derechos colectivos descritos en los literales g), i) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998. Vulneración que sustenta en que las entidades accionadas no han adelantado las acciones pertinentes para el buen manejo de aguas de escorrentía en predios de la plata de tratamiento de agua de la empresa Aguas y Aguas, para evitar deslizamientos que afecten las viviendas cercanas.

Mediante auto calendado 27 de julio del año en curso, se inadmitió la demanda de la referencia, decisión que se notificó el día 28 de julio del mismo año, por cuanto no fue aportada dentro de la misma la reclamación administrativa, considerando que en los términos del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, esta constituye un requisito de procedibilidad cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos, prevista en el artículo 144 del mismo Código.

Transcurrido el término para subsanar, la parte actora guardó silencio, circunstancia que impone el rechazo de medio de control interpuesto, conforme lo señala el inciso final del artículo 20 de la Ley 472 de 1998.

Según el contenido del mencionado artículo, es claro que si en el término de los 3 días siguientes a la notificación del auto inadmisorio, el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos interpuesto no es subsanado y por ende, no reúne los requisitos del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el ordinal 4.º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, que incluyó el requisito de procedibilidad previo a interponer dicho medio de control, la misma deberá ser rechazada.

Ahora bien, es del caso revisar la exigibilidad de dicho requisito de procedibilidad en el presente asunto, para establecer si se encuentra dentro de las excepciones legales para prescindir del mismo.

Debe resaltar la Sala que la acción popular fue consagrada en el artículo 88 constitucional y desarrollada a través de la Ley 472 de 1998, cuyo objetivo es la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, cuando resulten amenazados, vulnerados o agraviados por la acción u omisión de las autoridades y tiene una finalidad preventiva y remedial, por cuanto permite hacer cesar el peligro o la amenaza del derecho o interés colectivo o restituir las cosas a su estado anterior, de ser posible.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 en lo referente a la protección de tales derechos estableció:

«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” [...]». (Negrilla fuera de texto)”.

De esta manera, la norma *ibidem* dispuso, en su artículo 161 numeral 4^o en concordancia con el 144, el requisito de procedibilidad para poder acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en ejercicio de la acción popular. En efecto, antes de presentarse la demanda es necesario haber solicitado a la autoridad «[...] que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado [...]» pues solo cuando la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, puede acudir a esta Jurisdicción.

En providencia del 27 de noviembre de 2014, el Consejo de Estado sostuvo:

«[...] la exigencia del artículo 144 del CPACA, no obliga al interesado a que indique de manera expresa en su requerimiento a la entidad administrativa competente, los derechos colectivos que considera vulnerados ni medidas específicas o concretas, **pues solo basta con que reclame la adopción de las medidas necesarias para superar las conductas violatorias de tales derechos**, cuyas actuaciones, debido a la omisión de las entidades, pueden ventilarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. [...]»² (Negrilla de la Sala)

La misma Corporación advirtió que: «[...] se infiere que al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección de los derechos colectivos presuntamente violados, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la

¹ “Art. 161. 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.”

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00498-01(AP)A

vulneración a tales derechos, de suerte que al juez constitucional se acuda, solamente, cuando la autoridad administrativa a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello[...]»³.

De lo transcrito, se deduce que la ley 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, conforme al artículo 144 del CPACA, en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o 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 cuenta con 15 días para adoptar las medidas que sean necesarias y para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo.

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

Ahora, frente a tal sustentación se ha indicado que «[...] no basta con que el accionante se limite a llevar a cabo un ejercicio retórico discursivo en el que se enuncie y 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.»⁴

Así pues, por regla general la reclamación previa debe formularse en todas las acciones populares, pues estas están encaminadas a 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 2.º de la Ley 472 de 1998).

En el caso *sub examine* la parte accionante dirigió el escrito de marras con destino a las entidades accionadas, sin que se observe el sello de recibido por parte de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, con la finalidad que adoptara las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo presuntamente amenazado o violado, y habiendo sido requerido para tal efecto por el despacho sustanciador, la parte accionante guardó silencio.

Ahora bien, conforme se señaló previamente es necesario verificar si el presente caso se enmarca dentro de las excepciones a dicho requisito de procedibilidad, en aras de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Sobre lo que se entiende por perjuicio irremediable, resulta pertinente hacer referencia a la siguiente providencia de la Corte Constitucional, en la que señaló:⁵

«[...] Ahora bien, la Corte de manera extensa⁶ ha establecido las principales características del concepto de perjuicio irremediable. Así, para el Tribunal, dicho

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA
Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01280-01(AP)A

⁴ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Garay Herazo KENNIER, Acciones Populares. Reclamación Administrativa como requisito para el ejercicio de las acciones populares.

⁵ Sentencia T-506 de 2015, magistrado ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ Ver, entre otras, sentencias T-534 de 2011, T-712 de 2011, T-045 de 2012, T-111 de 2012, T-372 de 2012 (salvamento de voto), T-437 de 2012, T-508 de 2012, T-528A de 2012, T-597 de 2012, T-699 de 2012, T-065 de 2013, T-081 de 2013, T-415 de 2013, T-503 de 2013, T-669 de 2013 y T-127 de 2014.

perjuicio se destaca por ser: i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) la acción sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad [...]»

Ahora bien, en relación con la gravedad ha señalado la misma Corporación lo siguiente:

«[...] No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente [...]».⁷

De esta manera es claro que, si bien existen unos presupuestos jurisprudenciales que conviene analizar al momento de determinar si se está ante un perjuicio irremediable, también ha señalado dicha Corporación que resulta necesario contemplar que la evaluación de los factores mencionados no es unívoca, sino que debe consultarse la entidad o las condiciones particulares de los sujetos involucrados. Lo anterior significa que cuando en el caso concreto se está ante personas que, por sus circunstancias específicas, se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, o cuando se trata de personas pertenecientes a grupos que la Constitución les reconoce especial protección constitucional, como sucede con los niños y niñas, los adultos mayores o las personas en situación de discapacidad, el escrutinio de los requisitos antes anotados debe ser atenuado en cada caso concreto.

De lo anterior se puede afirmar que para que un perjuicio se considere irremediable deben concurrir las características de ser inminente, grave y urgente.

Así, verificado el libelo y los anexos aportados con aquel, se observa que el debate sometido a análisis corresponde a la falta de mantenimiento del canal perimetral para captación de aguas escorrentías en predios de la Planta de Tratamiento de Agua de la Empresa Aguas & Aguas de Pereira S.A.S. E.S.P., lo cual, ha desencadenado en dos eventos de deslizamientos de tierra con fecha 22 de septiembre de 2022 y 18 de enero de 2023, y de acuerdo con los informes de gestión de riesgo, se evidencia que:

«La recomendación dada en los informes brindados por parte de los profesionales en el área es que actualmente no es seguro la habitabilidad en la zona, esto en consecuencia a que se requiere la impermeabilización de la cuneta perimetral ubicada en la corona del talud, con esta manera asegurando la no infiltración de las aguas lluvias que llegan a dicho elemento, de igual manera se reitera la necesidad de un mantenimiento preventivo periódico a la cuneta perimetral, al igual de garantizar el correcto transporte y descole de las aguas lluvias que llegan al predio de la PTAP de Aguas y Aguas de Pereira,

⁷ Sentencia T-956/13

además de evitar la ampliación de las viviendas ubicadas en la zona del evento en su parte posterior, ya que al realizarse estas actividades, se cambian las condiciones de equilibrio del talud (ya que se le quita el pie al talud)»

Igualmente, en los anexos de la demanda se observa que, en respuesta a la petición elevada por la parte accionante, el Director Operativo de Gestión de Riesgo del municipio de Pereira, remitió dicha solicitud a la CARDER, para que en virtud de sus competencias diera respuesta al peticionario, evidenciando además el oficio número 1454 suscrito por el subdirector de Gestión Ambiental Territorial de la CARDER, en el que a su vez remite el informe técnico de emergencia ocurrido en la comuna oriente barrio El Pizamo, acompañado del concepto técnico No.0190 de fecha 30 de enero de 2023, en el cual se consigna el resultado de la visita de valoración técnica de condiciones de amenaza, vulnerabilidad y/o riesgo, en el sector del barrio El Pízano del municipio de Pereira. En este orden de ideas, se evidencia que, si bien no se allegó por la parte accionante comprobante de entrega del requerimiento a la entidad accionada CARDER, de los documentos obrantes en el dossier se encuentra acreditado que dicha entidad ha sido requerida previo al inicio de la acción, para que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo presuntamente amenazado o vulnerado objeto del presente asunto.

Lo anterior aunado a que se demostró el peligro inminente en el que se encuentran los habitantes del barrio El Pízano, ante la posibilidad de posibles deslizamientos que ponen en riesgo a aquellos, configurándose la excepción contenida en el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

Por ende, se entiende cumplido el requisito del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, la presente demanda reúne los requisitos de que trata el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, por lo cual se admitirá.

Además, se ordenará la publicación del auto que admite la demanda por la Secretaria de esta Corporación para informar a la comunidad de la existencia del presente proceso, a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 472 de 1998, (Artículo 21 ib.) y de conformidad con lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 277 Ley 1437 de 2011, para que se informe a todos los miembros de la comunidad, incorporándose en el expediente la constancia de la respectiva publicación.

A su vez se concede un término de **cinco (5) días para que las entidades accionadas efectúen la publicación del auto admisorio de la demanda en sus páginas web oficiales, carteleras institucionales de aviso a la comunidad de cada entidad y alleguen la certificación que acredite el cumplimiento de la misma.**

Por lo expuesto se,

RESUELVE

1. Admitir la demanda presentada.

2. Notificar este proveído por estado a la parte actora, de conformidad con lo señalado en los artículos 171 y 201 del CPACA y el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.
3. Notificar personalmente al señor alcalde del **municipio de Pereira**, o quien haga sus veces.
4. Notificar personalmente al señor director de la **Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER**, o quien haga sus veces.
5. Notificar personalmente al gerente de la **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira S.A. ESP** o quien haga sus veces.
6. Notificar personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
7. Notificar personalmente la demanda y el presente proveído al agente del Ministerio Público.
8. En consecuencia, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, se publicará el auto admisorio de la demanda por la Secretaria de esta Corporación, para que de manera inmediata, informe a la comunidad de la existencia del presente proceso, a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 472 de 1998 (artículo 21 ib.) y de conformidad con lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, incorporándose en el expediente la constancia de la respetiva publicación.
9. **Se concede un término de cinco (5) días para que las entidades accionadas efectúen la publicación del auto admisorio de la demanda en sus páginas web oficiales, carteleras institucionales de aviso a la comunidad de cada entidad y alleguen la certificación que acredite el cumplimiento de la misma.**
10. Las autoridades demandadas disponen de un término de 10 días hábiles, a partir de la notificación de este auto, para contestar la demanda y solicitar pruebas.
11. Infórmese a las entidades demandadas que la decisión será proferida dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de traslado de la demanda (artículo 22 de la Ley 472 de 1998), sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 28, 33 y 34 de la ley en comento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEONARDO RODRÍGUEZ ARANGO
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente y puede consultarse la providencia con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>