



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

Pereira, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:

Exp. Rad. 66001-23-33-000-2025-00198-00

Protección de derechos e intereses colectivos

Demandante: Veeduría Voz Verde en defensa del medio ambiente

La veeduría ciudadana Voz Verde en defensa del medio ambiente, ha instaurado demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos contra el municipio de Dosquebradas, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER, la empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas (EDOS), la Curaduría Urbana dos de Dosquebradas, el Consorcio SUROS y Fiduciaria Central S.A., para que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, 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 y 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, debido a las intervenciones urbanísticas y/o forestales que se iniciaron en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 29428075 ubicado en el municipio de Dosquebradas, que generan un daño ambiental.

Revisada la demanda se encuentra que reúne los requisitos de que trata el artículo 18 de la Ley 472 de 1998; y frente al de procedibilidad a que alude el artículo 144¹

¹ «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.

de la Ley 1437 de 2011, la parte actora indicó que se prescindió del mismo «*por el inminente peligro de un perjuicio irremediable que podría afectar gravemente los derechos colectivos.*», dado que la constructora Ingenovac inició el cerramiento y la tala de árboles y guaduas el 4 de agosto de 2025, afectando la fauna y la flora del sitio, y que esperar el plazo de quince (15) días hábiles para el pronunciamiento de las autoridades competentes resultaría en un daño ambiental significativo e irreparable, ya que la vegetación de la zona de protección podría ser talada en su totalidad durante dicho período.

Frente al aludido requisito, el Consejo de Estado precisó²:

«Ahora, en lo que se relaciona con la decisión de fondo, la Sala comparte el criterio expuesto por el a quo en el auto recurrido, en tanto la jurisdicción competente para decidir la acción ya había sido definida y en esa instancia se estableció que la parte demandada era una entidad pública (Rama Judicial), no un particular, y con la expedición del CPACA se incluyó una nueva causal de rechazo de la demanda cuando ésta se dirige contra entidades públicas o particulares que cumplen funciones administrativas, la cual se encuentra prevista en el numeral tercero del artículo 144, que prescribe:

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.» (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Dicha exigencia también se establece en el numeral primero del artículo 161 del CPACA, el cual preceptúa:

*“**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.”

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda». (Negrillas y subrayas de la Sala)

² SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 66001-23-33-000-2016-00372-01(AP)A, Actor: JAVIER ELÍAS ÁRIAS IDÁRRAGA

La Sala en providencia de 8 de junio de 2017³, con ponencia del Magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés, al estudiar un recurso de apelación interpuesto en contra de un auto que rechazó una acción popular por no haberse subsanado en el sentido de aportar las copias que acreditaran el requerimiento previo a la entidad demandada, expuso el siguiente criterio:

*“Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA (2 de julio de 2012), el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito de procedibilidad antes reseñado, **conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción.** Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los quince (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.*

De lo anterior 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 del derecho colectivo presuntamente violado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la 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 ello⁴.

Ahora bien, la reclamación previa podrá omitirse en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y, desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.” (Negritas y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con lo expuesto, es claro que para acudir ante esta jurisdicción en acción popular, se requiere previamente que el actor haya solicitado a la autoridad administrativa adoptar las medidas necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, y que transcurridos 15 días, la autoridad no haya atendido la reclamación o se niegue a hacerlo, pues solo así puede advertirse su renuencia y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Exigencia que no es caprichosa sino que obedece a la voluntad legislativa que sea el propio demandante, previo a la formulación de la demanda, quien ponga en conocimiento de la autoridad accionada la presunta vulneración de los derechos colectivos y se logre su subsanación sin necesidad de acudir al medio de control.

No obstante, el requisito de reclamación previa puede omitirse en caso de que se haya manifestado y sustentado en la demanda que existe un inminente peligro de

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 25000-23-41-000-2016-02217-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 5 de septiembre de 2013, Radicación No. 25000-23-41-000-2013-00358-01 (AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

ocurrir un perjuicio irremediable, para lo cual se debe allegar al plenario el material probatorio idóneo y suficiente para acreditarlo.

En el caso concreto, se expresó por parte de la accionante que existe un inminente peligro de un perjuicio irremediable contra los derechos colectivos que se pretenden proteger a través de presente medio de control, así mismo aportó entre otros:

-El certificado de tradición del inmueble con número de matrícula 294-28075 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Dosquebradas.

-Los documentos relacionados con el proyecto urbanístico que se pretende desarrollar en el inmueble objeto del proceso, tales como:

- El contrato cuyo objeto es *«aunar esfuerzos para desarrollar, Construir, y Comercializar un proyecto de vivienda de interés social denominado TORRE CAMPESTRE O, a través de un encargo fiduciario inmobiliario con el predio de propiedad de la EDOS, en calidad de FIDEICOMITENTE APORTANTE Y BENEFICIARIA»* celebrado entre la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas EDOS y el Consorcio SUROS.
- La Resolución 188 del 18 de diciembre de 2023 *«POR MEDIO DEL CUAL SE TRANSFIERE A TITULO DE FIDUCIA MERCANTIL DE PARQUEO, ADMINISTRACIÓN Y PAGO INMOBILIARIO UN LOTE INVOLUCRADO EN EL PROYECTO TORRE DE CAMPESTRE D, ASÍ: LOTE 2 CAMPESTRE D II ETAPA MATRÍCULA INMOBILIARIA 294-28075 CON CÉDULA CATASTRAL 661700103000002100003000000000, EN EL AREA URBANA DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS RISARALDA»*.
- Las resoluciones por medio de las cuales la Curaduría Urbana 2 de Dosquebradas concede las licencias de: **(i)** urbanización modalidad desarrollo para el proyecto «Urbanización Edificio Campestre D», **(ii)** aprobación del proyecto urbanístico general para urbanización por etapas a la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas EDOS como fideicomitente y Consorcio SUROS como fideicomitente gerente, constructor y desarrollados del fideicomiso *«PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDEICOMISO PARQUEO CAMPESTRE D»* y **(iii)** urbanización modalidad desarrollo de la etapa 1 para el proyecto «Bonaire Etapa 1».

- La Resolución 2468 del 16 de mayo de 2025 expedida por la CARDER, a través de la cual se autoriza la disposición final de material sobrante de descapote y excavación en el inmueble en cuestión, se otorga permiso de ocupación de cauce, se aprueban los diseños, planos y plan de construcción y operación para las obras correspondiente a estructura de descarga (cabeza) para que la tubería no entregue directamente a la quebrada, entre otros aspectos, y
- El link <https://www.lapatria.com/eje-cafetero/conflicto-ambiental-en-dosquebradas-comunidad-se-resiste-construccion-de-edificios-en>, que corresponde a un medio de comunicación que informa el día 5 de agosto del presente año, la problemática suscitada en el sector, y advierte la presencia de fauna y flora que se vería afectada por la construcción del proyecto.

Para el despacho, las pruebas aportadas por la accionante demuestran el inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, que es exigido en la norma para prescindir del requisito previo de la reclamación, pues existen licencias que aprueban el desarrollo urbanístico en el inmueble objeto del proceso y está acreditada la presencia de especies animales y de cobertura de vegetación que podrían verse afectadas con la intervención del predio.

Así entonces, al encontrarse debidamente sustentado el inminente perjuicio irremediable, da lugar a eximir a la parte actora del requerimiento a las entidades demandadas impuesto por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

1. Admitir la demanda presentada.
2. Notificar por estado este auto a la parte actora, de conformidad con lo señalado en los artículos 171 y 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021 y el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.
3. Notificar personalmente este auto al señor alcalde del Municipio de Dosquebradas, el director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, el representante legal de la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural de Dosquebradas – EDOS, el curador urbano segundo de Dosquebradas, el

representante legal del consorcio SUROS, y el representante legal de Fiduciaria Central S.A., o quien haga sus veces, conforme el artículo 171 numeral 1º en concordancia con los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

4. Notificar personalmente el presente proveído al Agente del Ministerio Público a través del buzón de correo electrónico (artículo 171 numeral 2, en concordancia con los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado este último por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021).

5. Notifíquese personalmente a la directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

6. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, queda a disposición de las demandadas el aviso para que sea publicado en la página web de cada entidad, de igual forma se deberá publicar en la página web de la Rama Judicial, trámite que se adelantará por la Secretaría de esta Corporación.

7. Las demandadas disponen de un término de diez (10) días hábiles, a partir de la notificación de este auto, para contestar la demanda y solicitar pruebas (artículo 22 Ley 472 de 1998).

8. Se advierte a todas las partes que las intervenciones que realicen en el trámite del presente asunto, memoriales o documentos que arriben al expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA modificado por el 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán compartirlos y enviar un ejemplar a los canales digitales reportados dentro del proceso a los demás sujetos procesales y al señor agente del Ministerio Público.

9. Infórmese a las entidades demandadas que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de traslado de la demanda (Art. 22 L. 472/98) sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 28, 33 y 34 de la ley en comento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»