

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, veinte (20) de agosto de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL	POPULAR
DEMANDANTE	FÉLIX ANTONIO GARCÍA Y OTROS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01310
INSTANCIA	PRIMERA
ASUNTO	AVOCA CONOCIMIENTO
AUTO INTERLOCUTORIO	215

Procedente del Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín, llega al despacho del suscrito la demanda que en ejercicio de la acción popular contemplada en el canon 88 de la Constitución Política promovieran los señores FÉLIX ANTONIO GARCÍA, JOHN FREDDY ORTIZ MONTOYA, LUISA FERNANDO VÉLEZ PINEDA e IRENE STELLA OSPINA CASTRILLÓN; contra el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, el ÁREA METROPOLITANA DEL VALE DE ABURRÁ y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE ANTIOQUIA, por la presunta vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, a un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Como fundamento fáctico, se expone que la microcuenca de la quebrada la Picacha presenta problemas erosivos fuertes, movimientos de masa, movimientos de suelo, hundimientos de piso, causa destrucción de viviendas, movimientos de la cobertura vegetal lo que genera un represamiento de la quebrada. Se indica que las inundaciones producidas por ese afluente han ocasionado pérdidas humanas y económicas a los habitantes de la Comuna 16.

1. ANTECEDENTES

1.1 Demanda, admisión y contestación. La demanda fue presentada el día 13 de marzo de 2013, radicada en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín¹, por acta de reparto del mismo día su conocimiento fue asignado al Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín².

El 4 de abril de 2013 se profiere auto admisorio de la demanda promovida por los representantes legales de las Juntas de Acción Comunal del barrio Cipres, Las

¹ Ver folio 25

² Ver folio 456

Mercedes, del barrio Belén Las Violetas, del Barrio San Pablo de Belén Vereda Aguas Frías y de la Vereda Aguas Frías Parte Alta; contra el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Municipio de Medellín y la Corporación Regional de Antioquia. En la providencia también se concede amparo de pobreza a la parte actora, ordenando a la Personería del Municipio de Medellín hacer la publicación del aviso a la comunidad.³

El 29 de abril de 2013 Corantioquia contesta la demanda, se opone a las pretensiones de la demanda, formula la excepción de falta de legitimación por pasiva, manifiesta acogerse a las pruebas enunciadas por la parte actora y solicita el decreto y práctica de prueba testimonial y de la valoración de la documental aportada.⁴

El día 2 de mayo de 2013 el Área Metropolitana del Valle de Aburrá contesta la demanda⁵, propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de relación de causalidad entre su actuar y los derechos que se estiman vulnerados en la demanda; y solicita como pruebas solo la valoración de las documentales aportadas.

El Municipio de Medellín contesta el día 19 de abril de 2013, se opone a las pretensiones de la demanda, propone como excepciones ausencia del requisito de procedibilidad por no haberse agotado la petición previa a las entidades públicas para que eventualmente adoptaran las medidas para la protección de los intereses y derechos colectivos; también se formula la inexistencia de vulneración por parte del municipio. Se solicita el decreto y práctica de prueba testimonial, la valoración de prueba documental, se oficie a las Secretarías de Medio Ambiente, de Gobierno, General y de Infraestructura Física; y al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo para que aporten cierta información.⁶

1.2 Coadyuvancias.

Los señores Juan Camilo Pulgarín Aguilar y Jorge Eduardo Santamaría como integrantes de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana, el día 6 de junio manifiestan interés en coadyuvar la demanda.⁷

En igual sentido, en la misma fecha se allega al expediente manifestación de los señores Erika J. Castro Buitrago y Juan José González Ospina, así como de Nelson Arango Castrillón, Juan David Solórzano Lizarralde y Juliana Vélez de ser tenidos

³ Ver folios 462 y 463.

⁴ Folio 535 y siguientes

⁵ Folio 478 y siguientes.

⁶ Folio 614 y siguientes.

⁷ Ver folio 727 y siguientes

como cayuvantes de los demandantes, en calidad de miembros de la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín.⁸

La coadyuvancia anterior fue admitida por el juzgado mediante auto del 12 de junio de 2013.⁹

Por escrito del 20 de junio, la ciudadana Carolina Restrepo Múnera manifiesta coadyuvar la parte actora en sus pretensiones, como integrante de la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria de Sabaneta¹⁰

En la misma fecha los ciudadanos Hayley Glennie, Ana María Agudelo Henao y Martín Palacio manifiestan coadyuvar las peticiones de la demanda como miembros de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana.¹¹

La coadyuvancia de la Corporación Universitaria de Sabaneta y de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana fue admitida por el Juzgado en decisión adoptada en audiencia de pacto de cumplimiento.

1.3 Audiencia de pacto de cumplimiento.

El día 21 de junio de 2013¹² el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín se constituye en audiencia especial de pacto de cumplimiento a la cual asisten tres de los actores populares, los apoderados del Área Metropolitana, de Corantioquia, del Municipio de Medellín; el Agente del Ministerio Público, delegada de la Personería de Medellín y seis de los admitidos como coadyuvantes.

Ante falta de fórmulas de arreglo, la judicatura declara fallida la audiencia y ordena dar continuidad al trámite.

1.3 Decreto y práctica de pruebas.

El 29 de junio de 2013 se abre a pruebas el proceso¹³, decretando las pruebas solicitadas por las partes, contra el auto se interpone recurso de reposición por los miembros de la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín a fin de que se tenga en cuenta en el acompañamiento a la inspección judicial otros profesionales que no estén vinculados con las partes, y se decrete en ese orden la prueba pericial.

El 12 de julio el juzgado resuelve el recurso, accediendo al mismo y se ordena requerir a la Universidad Nacional de Colombia –Facultad de Minas y Metalurgia– a

⁸ Ver folio 1 y siguientes del cuaderno 2. También folio 14 y siguientes del mismo cuaderno.

⁹ Folio 29 cuaderno 2.

¹⁰ Folio 30 cuaderno 2.

¹¹ Folio 43 y siguientes del cuaderno 2.

¹² Ver folio 66 y 67 del cuaderno 2.

¹³ Folio 93 y siguientes, cuaderno 2.

fin de facilitar la asignación de profesional experto a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

1.4 Medida provisional.

El 2 de agosto de 2013 por medio de auto interlocutorio el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín decreta una medida provisional, teniendo como fundamento la declaración rendida por el ingeniero geólogo Jorge Enrique Delgado Vélez de Corantioquia respecto al riesgo de la quebrada para los habitantes aledaños. Para la medida, el juzgado acogió las recomendaciones dadas por el ingeniero en cita, y en consecuencia, se ordena al Municipio de Medellín se adopten una serie de medidas tendientes a mitigar los riesgos generados por el afluente.¹⁴

El auto se notificó por estados el día 5 de agosto de 2013.

Los miembros de la Clínica Jurídica de la Universidad Pontificia Bolivariana y de la Universidad de Medellín, interpusieron recurso de reposición contra el auto que decretó la medida de suspensión provisional, al estimar que el trámite de la evacuación y posterior reubicación no tiene una eficacia práctica, se daría un cumplimiento formal y podría generar una improvisada evacuación de las familias asentadas en las zonas de alto riesgo.¹⁵

El Municipio de Medellín a través de memorial de fecha 9 de agosto de 2013 interpone los recursos de reposición y apelación frente a la adopción de la medida cautelar.¹⁶

1.5 Declaratoria de falta de competencia y remisión del expediente.

El 6 de agosto de 2013, el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín analiza el factor funcional de competencia para concluir que no es competente para adelantar el conocimiento del asunto, teniendo en cuenta que en el proceso está vinculada Corantioquia, esto es, entidad de carácter público y del orden nacional.

El expediente se remite al Tribunal Administrativo de Antioquia y por acta de reparto del 15 de agosto de 2013 corresponde a este Despacho la sustanciación del mismo.

Previo a decidir si se avoca conocimiento el Despacho hará las siguientes

2. Consideraciones

2.1. Jurisdicción y competencia para conocer de las acciones populares. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se

¹⁴ Ver folios 198 y siguientes del cuaderno 2.

¹⁵ Ver folio 527, cuaderno 2.

¹⁶ Folios 256 y siguientes, cuaderno 2.

susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones, y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas; y “*en los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil*”, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

Del mismo modo, estableció la Ley 472 de 1998, que cuando el asunto fuera de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocerían de estas acciones, en primera instancia, los Juzgados Administrativos, y en segunda instancia, el correspondiente Tribunal Administrativo; y en razón de la competencia territorial, conocería el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular (art. 16 de la Ley 472 de 1998).

La Jurisdicción Ordinaria conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares, por actos, acciones, u omisiones en que incurran las personas privadas que no desempeñen funciones administrativas; y conocerán en primera instancia los Jueces Civiles del Circuito, y en segunda instancia, la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley. 1437 de 2011), en relación con el conocimiento del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos por parte de Tribunales Administrativos, dispuso en su artículo 152 numeral 16, lo siguiente:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, **contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.**” (Negritas por fuera del texto)

Respecto a los Jueces Administrativos, la Ley 1437 de 2011 reza:

“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, **contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.**” (Negritas por fuera del texto)

Este criterio adoptado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya entrada en vigencia ocurrió el 2 de julio de 2012 en

atención a lo normado en el artículo 308 ibídem, acogió la competencia que venía así regulada en Ley de “*Descongestión Judicial*” (Ley 1395 de 2012), la cual adicionó un nuevo criterio para establecer la competencia por el **factor funcional**, para el conocimiento de las acciones populares y de cumplimiento de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, antes asignadas en primera instancia a los Juzgados Administrativos y en segunda instancia a los Tribunales Administrativos; ahora, para determinar la **competencia funcional**, además, **se debe observar el nivel de la Entidad demandada**, así: a) de las acciones populares, de grupo y de cumplimiento contra entidades del nivel nacional, conoce el Tribunal Administrativo, en primera instancia, y b) de las acciones populares, de grupo y de cumplimiento contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal, conocen los Juzgados Administrativos, en primera instancia.

2.2 Naturaleza Jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. El artículo 23 de la Ley 99 de 1993, prevé:

“DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Artículo 23. Naturaleza Jurídica. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.”

La disposición en cita fue analizada por la Corte Constitucional en sentencia T – 945 de 2008, precisando, entre otros aspectos, que las Corporaciones Autónomas Regionales al estar integradas por entidades del orden territorial no significaba que hicieran parte de ellas o tuvieran su misma naturaleza, pues eran entidades del orden nacional en razón a que las funciones que desempeñaban le concernían al Estado en su nivel central. Así lo explicó la Alta Corporación en cita:

“11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

“Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la

armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido”¹⁷

2.3 Del caso concreto. El medio de control de la referencia propende por la protección de derechos e intereses colectivos, los cuales considera afectados, entre ellas, por Corantioquia, entidad del orden nacional, por lo que el proceso debe ser conocido y adelantado por esta Corporación como lo estimó el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín, en consecuencia se avocará conocimiento del asunto al rubro y dispone que, una vez ejecutoriado el presente auto se continúe con el proceso en el estado en que se encuentra.

Se considera que tal debe ser la decisión, si se tiene en cuenta que a pesar de que el proceso fue sustanciado por el Juzgado Veinticuatro Administrativo, lo cierto es que no se ha dictado sentencia de fondo, acto jurisdiccional que si se hubiera surtido, estaría afectado por incompetencia funcional insubsanable.

Ello no puede aplicarse a la tramitación y a la prueba practicada, por expresa disposición del artículo 146 de Código de Procedimiento Civil, y con mayor razón si se aprecia que son actos de impulsión del proceso, no desconocen los derechos de las partes, en especial el derecho al debido proceso ni implica pretermittir la instancia de juzgamiento, toda vez que el Tribunal dictará sentencia en primera instancia con posibilidad de recurrir en apelación ante el Consejo de Estado.

El proceso se ha venido surtiendo legalmente, se cursaron rigurosamente las etapas y los actos procesales cumpliendo idéntica finalidad instrumental, así es que la circunstancia de que el trámite fuera adelantado en el Juzgado no representó irrespeto al derecho de defensa para ninguna de las partes, bajo ese panorama resultaría desproporcionado decretar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, sacrificando los principios antes mencionados, al mantener a todo costo la prevalencia del principio de legalidad, sin una previa ponderación de los derechos constitucionales involucrados en conflicto, y la naturaleza del proceso que hoy convoca la atención del tribunal.

Se buscará de esta forma el sentido útil y coherente de la Institución consagrada en el canon 25 de la Ley 1285 de 2009 en concordancia con el canon 207 de la Ley 1437 de 2011, esto es, el control oficioso de legalidad, garantizando la eficaz realización de los fines Constitucionales y permitiendo desde esta perspectiva dar continuidad al trámite, sin que sea menester retrotraer todas las actuaciones,

¹⁷ Sentencia C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Esa tesis fue recientemente reiterada en sentencia C-554 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

teniendo en cuenta que no se aprecia vulneración de los derechos de defensa y de contradicción de la prueba.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

RESUELVE

1° AVOCAR el conocimiento de la demanda que en ejercicio de la acción popular promovieron los señores **FÉLIX ANTONIO GARCÍA, JOHN FREDDY ORTIZ MONTOYA, LUISA FERNANDO VÉLEZ PINEDA E IRENE STELA OSPINA CASTRILLÓN** contra el **ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE ANTIOQUIA Y EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.**

2°. NO DECLARAR la nulidad de lo actuado hasta el momento, teniendo en cuenta que se respetó el derecho de defensa de todos los sujetos procesales, se ha permitido la contradicción de las pruebas y no se ha pretermitido etapa procesal alguna.

3°. NOTIFÍQUESE la presente decisión por estados y además envíese telegrama a todas las partes del proceso a las direcciones señaladas, a fin de informarles el cambio de radicación del mismo y la decisión en esta providencia adoptada.

4° Ejecutoriado el presente auto, pase el expediente a despacho para continuar con la actuación que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO**