



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

**Cali**

**Veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**

### **Auto Interlocutorio 752**

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>MEDIO DE CONTROL</b> | <b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>   |
| <b>DEMANDANTE</b>       | <b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL VALLE DEL CAUCA</b>  |
| <b>DEMANDADOS</b>       | <b>MUNICIPIO DE EL CERRITO, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE Y EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS DE ASEO DEL MUNICIPIO DE EL CERRITO</b> |
| <b>RADICADO</b>         | <b>76001-33-33-009-2019-00258-00</b>   |

El Despacho resuelve el recurso de reposición presentado por el Ministerio Público contra el auto que admitió la demanda.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. Providencia recurrida**

Mediante Auto Interlocutorio 674 del 27 de septiembre de 2019<sup>1</sup>, el Despacho admitió el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos promovido por la Defensoría del Pueblo – Regional Valle del Cauca contra el municipio de El Cerrito, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la Empresa Prestadora de Servicios Públicos de Aseo del Municipio de El Cerrito.

#### **2. Argumentos de la parte recurrente**

En escrito del 1º de octubre de 2019<sup>2</sup>, la procuradora 59 Judicial I para Asuntos Administrativos de Cali, en condición de agente del Ministerio Público, presentó recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, pidió que se revocara y que, en su lugar, se remitiera el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que asumiera el conocimiento en primera instancia.

A juicio de la parte recurrente, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca es un ente corporativo de carácter público del orden nacional, «*en los términos del artículo 23 de la Ley 99 de 1993 en concordancia con el Decreto 632 de 1994, Decreto 2654 de 1988 y Decreto 722 de 1986*».

Bajo esa premisa, estimó que la competencia funcional para conocer del asunto radicaba en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, pues se trataba de un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos promovido contra una autoridad del orden nacional.

<sup>1</sup> Folio 34 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 44-45 del expediente.

### 3. Oposición al recurso

Dentro del término del traslado del recurso de reposición<sup>3</sup>, la parte demandante pidió que el juzgado mantuviera la competencia funcional.

Indicó que la situación que representaba la vulneración de los derechos colectivos tenía que ver con la proliferación de zonas como botadero de escombros en el municipio de El Cerrito, situación que se atribuía principalmente a una omisión de la entidad territorial. Agregó que si bien una de las pretensiones de la demanda iba dirigida contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, lo cierto era que la intervención que se le exigía estaba ligada a sus competencias legales y, por ende, no indispensable que vinculara a esa entidad como parte demandada.

Por otra parte, invocó el principio de «*perpetuatio jurisdictionis*» para respaldar la tesis de que el juzgado debía conservar la competencia para conocer del asunto. Refirió que, al admitir la demanda, el juzgado asumió la competencia y debía, en virtud de los principios de debido proceso y celeridad, mantenerla hasta la culminación del proceso, incluso si variaban los elementos definatorios de la competencia.

## CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia del recurso de reposición contra el auto que admite la demanda de protección de los derechos e intereses colectivos

El artículo 36 de la ley 472 de 1998 establece la procedencia del recurso de reposición contra los autos dictados durante el trámite del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos y prevé que ese medio de impugnación debe interponerse en los términos del Código General del Proceso.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 242, estipula que «*salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica*» y agrega que en cuanto a la oportunidad y trámite debe aplicarse lo dispuesto en el Código General del Proceso. El auto admisorio de la demanda no es susceptible de apelación o de súplica y, por lo tanto, sí lo es del recurso de reposición.

En el caso bajo estudio, el recurso de reposición fue presentado dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto admisorio<sup>4</sup>, es decir, fue presentado de manera oportuna, según las reglas del inciso 3º del artículo 318 del Código General del Proceso<sup>5</sup>.

Entonces, en atención a la procedencia y oportunidad del recurso presentado por el Ministerio Público, el Despacho debe emitir un pronunciamiento de fondo.

---

<sup>3</sup> Folio 113 del expediente.

<sup>4</sup> La notificación se surtió el 30 de septiembre de 2019 (folio 35 del expediente) y el recurso fue interpuesto el 1º de octubre de 2019 (folio 44 del expediente).

<sup>5</sup> Artículo 318. Procedencia y oportunidades. (...)

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

## 2. Decisión de fondo sobre el recurso

El argumento central del recurso de reposición tiene que ver con la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. El Ministerio Público estima que es una entidad del orden nacional y, consecuentemente, que el proceso debe ser conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y no por este juzgado.

En efecto, el numeral 16° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (premisa normativa a la que alude el Ministerio Público) dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los procesos de protección de derechos e intereses colectivos promovidos contra autoridades del orden nacional.

Ahora, la parte recurrente deduce la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca de las siguientes normas: artículo 23 de la Ley 99 de 1993, Decreto 632 de 1994, Decreto 2654 de 1988 y Decreto 722 de 1986.

Si bien el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 hace alusión a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, lo cierto es que no establece que sean entidades del orden nacional. Textualmente dice la norma:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados 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.

Además, los otros decretos que invoca el Ministerio Público (Decreto 632 de 1994, Decreto 2654 de 1988 y Decreto 722 de 1986) tampoco definen a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca como entidad del orden nacional.

Sin embargo, a pesar de que normativamente no están catalogadas como tal, la jurisprudencia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, sí ha concluido que las corporaciones autónomas regionales son entidades públicas del orden nacional.

En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto 089 de 2009, dispuso:

4.- Como es evidente, hay una disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, razón por la cual la Sala Plena considera necesario unificar su posición en este tema, acogiendo la primera de las opciones descritas por ser la que más se ajusta al texto constitucional. En efecto, no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional.

La connotación de entidad del orden nacional fue reiterada en providencias

ulteriores de la Corte Constitucional: A-051 de 2010, C-570 de 2012<sup>6</sup>, A-150 de 2013 y T-146 de 2016<sup>7</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado ha realizado pronunciamientos en el mismo sentido. Veamos algunos de ellos.

Mediante sentencia del 9 de junio de 2005<sup>8</sup>, luego de efectuar un análisis normativo y jurisprudencial, la Sección Tercera concluyó:

De acuerdo con lo anterior, **no queda más que concluir que las Corporaciones autónomas regionales son personas jurídicas públicas del orden nacional**, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio y que al no haberles asignado la ley un régimen de contratación especial, encuadran en el estatuto general de contratación estatuido para todas las entidades de la administración pública, como lo previó la ley 80 de 1993: La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales (art. 1º), y en cuanto a la denominación de entidad estatal, incluyó como tales "las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles".

Luego, en la sentencia del 20 de junio de 2012<sup>9</sup>, la Sección Primera indicó:

**Es claro entonces, que las Corporaciones Autónomas Regionales son establecimientos públicos del orden nacional**, que gozan de autonomía administrativa patrimonial, política y financiera, son órganos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, están encargadas, entre otras, de fomentar la preservación del ambiente y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, en consecuencia están autorizadas para "participar como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes"; sus funciones se dirigen a la ejecución de planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y a dar cumplida y oportuna aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

La naturaleza jurídica de la CAR como entidad del orden nacional fue reiterada posteriormente por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia del 3 de abril de 2013, en la que dispuso:

En este caso, la competencia del Consejo de Estado estriba en el último de los supuestos contemplados por la norma antes mencionada, ya que una de las demandadas fungió como representante legal de una entidad del orden nacional, concretamente, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

---

<sup>6</sup> (ii) Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional *sui generis*, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental[25], pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones[26] -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo[27].

<sup>7</sup> En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que todos los demandados son autoridades públicas frente a las cuales cabe el ejercicio de la acción de tutela. Así ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales como entidades administrativas del orden nacional (...).

<sup>8</sup> Expediente 11001-03-26-000-1999-00089-00 (17478).

<sup>9</sup> Expediente 11001-03-24-000-2007-00186-00.

En efecto, **la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que**, de conformidad con lo previsto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, en armonía con lo dispuesto por el artículo 1 del Decreto Reglamentario 1769 de 1994, **las Corporaciones Autónomas Regionales son entes de carácter público del orden nacional**, que forman parte del sector descentralizado de la administración pública, que se encuentran dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, lo cual implica que, a la luz del C.P.A.C.A., sea el Consejo de Estado el competente para conocer en única instancia de las acciones de repetición que se promuevan contra quien, siendo representante legal de una de dichas entidades, haya dado lugar con su conducta a un reconocimiento indemnizatorio por parte de la misma, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminar un conflicto, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 678 de 2001.

Y, recientemente, lo volvió a ratificar la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de febrero de 2019<sup>10</sup>:

La Sala reitera la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la cual está definida por ser entes corporativos de carácter público, del orden nacional, creados por la ley, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, como se ha definido por Ley y sostenido esta Corporación, derivada de lo consagrado en el numeral 7 del artículo 150 superior, mediante el cual, es función del Congreso reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía.

El anterior recuento jurisprudencial pone en evidencia que, efectivamente, las corporaciones autónomas regionales son entidades públicas del orden nacional y, por consiguiente, los procesos de protección de derechos e intereses colectivos en los que aparezcan como parte demandada deben ser conocidos en primera instancia por los tribunales administrativos.

Siendo así, el Despacho admite que carece de competencia para conocer del presente proceso de protección de derechos e intereses colectivos, pues, como la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca funge como entidad demandada, el conocimiento en primera instancia le corresponde al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011).

Ahora, la parte demandante estima que no era indispensable que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca compareciera al proceso en calidad de demandada, porque la intervención que se le exige está ligada a las competencias legales que le asisten.

Al respecto, se precisa que, tratándose de procesos de protección de derechos e intereses colectivos, el extremo pasivo está determinado, principalmente, por el contenido obligacional que se desprenda de las pretensiones. Es decir, las pretensiones determinan quiénes serán los potenciales obligados con las órdenes judiciales que deprecia la parte demandante.

En la demanda que ocupa la atención del Despacho, una de las pretensiones invocadas es:

Tercero.- Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, que en el marco de sus competencias legales, efectúe seguimiento, control a los predios en

---

<sup>10</sup> Expediente 11001-03-24-000-2009-00567-00.

- a) lote sector aledaño a la salida del casco urbano hacia variante Rozo-Cerrito-Buga y b) separador vial y lote continuo a la vía nacional que conduce de El Cerrito a Buga, verificando que dichos predios sean objeto de limpieza y cerramiento debido.

Ello supone, claramente, que la demanda de protección de derechos e intereses colectivos también va dirigida contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, a quien se le pide el cumplimiento de una determinada obligación. Y, lógicamente, la obligación que se exige debe guardar relación con las competencias legales de la entidad, pues ese es un presupuesto necesario para atribuir la vulneración de derechos a quien se demanda. Precisamente, es la presunta omisión de la competencia legal el fundamento para atribuir la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

Finalmente, el juzgado discrepa con la parte demandante en cuanto al entendimiento del principio «*perpetuatio jurisdictionis*». Ese principio se erige como garantía de no modificación de la competencia cuando en el curso del proceso esta pueda verse afectada por una alteración de la cuantía, del factor territorial, del domicilio o de la condición de las partes.

En el presente asunto no existió una alteración en el curso del proceso, pues la Corporación Autónoma Regional siempre ha tenido su naturaleza jurídica de entidad pública del orden nacional. Además, la discusión sobre la competencia de este juzgado se surtió desde el primer acto procesal que emitió (la admisión), de ahí que no se haya perfeccionado la asunción de competencia.

En todo caso, debe destacarse que, en los términos del artículo 16 del Código General del Proceso<sup>11</sup>, la competencia por el factor funcional no es prorrogable.

En ese orden de ideas, el Despacho procederá a reponer el Auto Interlocutorio 674 del 27 de septiembre de 2019 y, en su lugar, declarará la falta de competencia para conocer en primera instancia el presente asunto. En consecuencia, ordenará la remisión del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REPONER** el Auto Interlocutorio 674 del 27 de septiembre de 2019, por las razones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO: DECLARAR** la falta de competencia, por factor funcional, para conocer el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos promovido por la Defensoría del Pueblo – Regional Valle del Cauca contra el municipio de El Cerrito, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente.

Empresa Prestadora de Servicios Públicos de Aseo del Municipio de El Cerrito, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Por intermedio de la Oficina de Apoyo, **REMITIR** el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

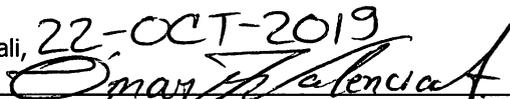


**PEDRO ANDRÉS ÁVILA TORRES**  
**JUEZ**

**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO DE CALI**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación en el Estado Electrónico No. 105

Se envió mensaje de datos a quienes suministraron su dirección electrónica.

Santiago de Cali, 22-OCT-2019  
  
**OMAR JESUS VALENCIA ARANGO**  
Secretario