

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 386

Villavicencio, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE:	DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ACCIONADO:	AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA DEL META-AIM, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA-CORMACARENA y CONSORCIO EGC
EXPEDIENTE:	50001-23-33-000-2020-00026-00
ASUNTO:	RECHAZO DE DEMANDA

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

I. ANTECEDENTES

1. Del escrito de demanda (f. 1-21)

ANA MARÍA JIMÉNEZ TRIANA, en calidad de Defensora del Pueblo Regional Meta, presentó el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en contra de la AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA DEL META-AIM, la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL “CORMACARENA” y el CONSORCIO EGC, por la presunta vulneración de los derechos colectivos consagrados en los literales a), b), c), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión a la ejecución del Contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC.

Pretende la accionante que se amparen los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública (sic), ambiente sano, entre otros, que presuntamente están siendo vulnerados por los accionados en el marco de ejecución del contrato No. 088 de 2019, celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC.

En consecuencia, solicita se ordene a los demandados ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública (sic), al ambiente, a la comunidad, entre otros, en el marco de la ejecución del Contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC, para lo cual deberán contar con la respectiva licencia ambiental y continuar con el proyecto, conforme con el trazado acordado inicialmente, esto es, la alternativa 1, referente a la propuesta planteada por el POT- Acuerdo 253 de 2015.

Además, peticiona que se ordene a CORMACARENA, iniciar el proceso sancionatorio ambiental contra la Agencia para la Infraestructura del meta (AIM) y el Consorcio EGC, en virtud de la violación a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.2.3 (numeral 7°) del Decreto 1076 de 2015, en el marco de la ejecución del contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC.

2. De la inadmisión.

Mediante auto de fecha veintiocho (28) de enero del 2020, se inadmitió la demanda a fin de que se acreditara el cumplimiento de la reclamación prevista en el artículo 144 del CPACA, ante los demandados AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA DEL META (AIM) y CONSORCIO EGC, tendiente a que se adopten las medidas necesarias para la protección del interés colectivo amenazado o violado, conforme a lo ordenado en artículo 161 numeral 4° del CPACA.

Adicionalmente, se requirió a la parte demandante para efectos que aportara el acta de constitución del Consorcio EGC, a fin de dar cumplimiento al requisito previsto en el artículo 166 del CPACA, relacionado a la prueba de la existencia y representación legal en el caso de las personas jurídicas de derecho privado.

3. De la subsanación.

Vencido el término de tres (3) días concedido a la parte demandante para subsanar la demanda, la misma guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Procedencia de la acción popular y/o medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

El artículo 88 de la Constitución Política, estableció como mecanismo para la protección de los derechos colectivos la acción popular, desarrollada a través de la Ley 472 de 1998, que la define como el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos y su finalidad es que la comunidad ejerza un mecanismo judicial para 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.

Igualmente, la el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos o comúnmente conocido como acción popular tiene como características las siguientes¹:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por “toda persona” y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia del 30 de Junio de 2017 Radicación Número: 08001-23-31-000-2010-01160-02(Ap), Actor: Promiandina S.A., Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.

f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria, los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

2. Del requisito de procedibilidad.

Debe tenerse en cuenta que en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, se introdujo significativas innovaciones a la acción popular reglada en la Ley 472 de 1998, ello con el fin de evitar que la jurisdicción Contenciosa Administrativa se congestione y se desgaste innecesariamente.

Una de ellas, es la que tiene que ver con la exigencia del agotamiento del requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

Por disposición del inciso final del artículo 144 del CPACA, **previo a la presentación de la demanda con pretensiones de protección de derechos e intereses colectivos** debe solicitarse a las autoridades o entidades involucradas,

la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos a amparar que se vean en inminente amenaza o violación.

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.

El demandante solo podrá prescindir de la reclamación previa **en caso que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable** en contra de los derechos e intereses colectivos que se pretenden amparar bajo el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, lo que debe sustentarse en la demanda.

Con dicha exigencia, se le está dando la posibilidad a la administración para que por sus propios medios y capacidad de maniobra solucione el agravio causado, es decir, se estableció con la finalidad que el primer escenario en el que se debata el asunto objeto de vulneración o amenaza de derechos o intereses colectivos sea en sede administrativa, ello para efectos que cese de manera inmediata la vulneración o amenaza que se alega y de esta forma, evitar que se realice un trámite judicial para su solución.

Por lo anterior, el artículo 161 del CPACA, consagró la reclamación previa en acciones popular como un requisito de procedibilidad, para que los administrados encuentren una solución inmediata, y en el caso de no obtener respuesta, accedan a la jurisdicción contenciosa para que sus derechos colectivos les sean garantizados de manera efectiva.

3. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, mediante auto del 28 de enero de 2020, se inadmitió el medio de control de la referencia con el fin que la parte demandante acreditara el agotamiento del requisito de procedibilidad, relacionado con la petición previa a las autoridades que presuntamente han vulnerado los derechos colectivos alegados, esto es, la Agencia de Infraestructural del Meta y el Consorcio EGC y a su vez, aportara el acta de constitución del Consorcio EGC, para lo cual se le concedió el término de tres (3) días.

La anterior decisión, se notificó por estado el 29 de enero de 2020, comunicada el mismo día al correo electrónico del actor popular meta@defensoria.gov.co,

razón por la cual, la parte demandante para efectos de subsanar la demanda contaba con un término de tres (3) días, los cuales fenecían el 03 de febrero de 2020, sin embargo, vencido el término otorgado guardó silencio respecto a los yerros advertidos por el Despacho ponente.

Huelga recordar que, en las acciones populares, el legislador no previó el rechazo de plano de la demanda, motivo por el cual, el Juez constitucional ante la carencia de algún requisito legal para su interposición deberá permitirle a la parte subsanar el yerro evidenciado, por lo que ante el silencio de la parte demandante, entra la Sala a verificar si es procedente rechazar el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instaurado.

En el presente caso, en el libelo de la demanda se dispuso como demandados a CORMACARENA, la AGENCIA DE INFRAESTRUCTURA DEL META y el CONSORCIO EGC, pues lo pretendido con la demanda es lo siguiente:

“Primero: Amparar los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública, al ambiente, a la comunidad, entre otros, que están siendo vulnerados por los accionados en el marco de la ejecución del contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC.

Segundo: Ordenar a los demandados ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública, el ambiente, a la comunidad, entre otros, en el marco de ejecución del contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC. Para lo cual deberán contar con la respectiva licencia ambiental y continuar con el proyecto, conforme con el trazado acordado inicialmente, esto es la alternativa 1, es decir, *la propuesta planteada por el POT-Acuerdo 253 de 2015.*

Tercero: Ordenar a CORMACARENA, iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental contra la Agencia para la Infraestructura del Meta (AIM) y el Consorcio EGC, en virtud de la violación a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.2.3 (numeral 7º) del Decreto 1076 de 2015, en el marco de la ejecución del contrato No. 088 de 2019 celebrado entre la AIM y el Consorcio EGC.”

Por lo anterior, se puede colegir que los implicados en la presunta vulneración de los derechos colectivos alegados y por tanto, quienes están llamados a ser parte dentro del presente asunto son CORMACARENA, la Agencia de Infraestructura del Meta-AIM y el Consorcio EGC, motivo por el cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 144 del CPACA, la demandante debía acudir en primer lugar, a dichas entidades a fin de solicitar la adopción de medidas para

la protección de los derechos colectivos presuntamente conculcados, aspecto que como se advirtió en el auto inadmisorio de la demanda, no se cumplió íntegramente, ante lo cual y en vista de la falta de subsanación de la demanda, se analizará si de los documentos aportados como pruebas, se entiende superado dicho requisito, en aras de dar trámite a la presente acción constitucional.

Revisados los anexos allegados al expediente, la Sala evidencia el documento denominado como “PRUEBA 22” en el que obra copia de la petición realizada a CORMACARENA el 27 de noviembre de 2019, a fin que dicha entidad suspendiera las actividades desarrolladas en la obra denominada como Mejoramiento de la vía Las Mercedes-Barcelona dentro del Contrato No. 088 de 2019, realizado por parte de la Agencia para la Infraestructura del Meta ante la falta de licencia ambiental según el artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, lo que acredita el cumplimiento del requisito de procedibilidad frente a una de las entidades accionadas.

No obstante, con relación a la petición previa que prevé el artículo 144 del CPACA para entablar el medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos o también llamada hoy en día, Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, respecto a la Agencia de Infraestructura del Meta y el Consorcio EGC, no se evidencia que la parte demandante haya acreditado dicho requisito, toda vez que en primera medida, ante la inadmisión de la demanda, la accionante guardó silencio, adicionalmente, de la revisión de los documentos aportados con la demanda no se advierte una petición realizada a la AIM y al CONSORCIO EGC solicitando la adopción de medidas para la protección de los derechos o intereses colectivos presuntamente amenazados o violados.

Lo anterior, ya que si bien es cierto, dentro de los anexos de la demanda, obra el documento referenciado como “PRUEBA 18”, el cual contiene copia del acta de reunión de seguimiento del 06 de noviembre de 2019, realizada por la Procuraduría 6 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta-Vichada y Guaviare, a la cual asistieron representantes de la Agencia de Infraestructura del Meta y del Consorcio EGC, así como la comunidad del río Negrito presuntamente afectada con el contrato No. 088 de 2019, en aquella oportunidad la comunidad se limitó a exponer e interrogar a los representantes de la AIM sobre la ejecución del Contrato No. 088 de 2019, despejándose las dudas que al respecto tenía la población.

Siguiendo el anterior hilo conductor, se advierte que, si bien es cierto, el precedente documento guarda relación con el objeto de la acción popular, no constituye por sí mismo, el agotamiento de la reclamación previa como requisito de procedibilidad, puesto que no pretende la adopción de las medidas necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Al respecto, vale la pena precisar que la finalidad del requisito de procedibilidad dispuesto para el medio de control de la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, esto es, la reclamación previa a las autoridades o particulares que ejerzan funciones administrativas, es brindar un escenario administrativo para conjurar la vulneración o amenaza de derechos colectivos y, por tanto, **resulta imperativo que se solicite de manera expresa la adopción de medidas**, pues solo así puede advertirse la renuencia de la administración y justificarse la puesta en conocimiento del asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **Es decir, no hay cumplimiento tácito o indirecto del requisito²**.

Definido lo anterior, solo existe legalmente una excepción para que la parte demandante puede acudir al Juez Contencioso sin agotar el requisito previo de procedibilidad, a saber, cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable.

Por lo anterior, se verificará si en el caso objeto de estudio, se encuentra en el marco de excepción previsto en la norma para la reclamación previa, es decir, si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en cuanto los derechos e intereses colectivos.

Con relación a la expresión *“cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos”*, el Consejo de Estado en providencia del 16 de marzo de 2017, señaló:

“(…)

La Corte Constitucional ha precisado, de manera reiterada, el alcance del concepto *“perjuicio irremediable”*, el cual fue definido, entre otras, en la Sentencia T-293 de 2011 de la siguiente manera:

“Ahora bien, con relación a la configuración de un perjuicio irremediable, esta Corte ha entendido por tal, aquel que sólo puede

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia del 09 de marzo de 2017, Radicación Número: 66001-23-33-000-2015-00205-01(Ap)A, Actor: Javier Elias Arias Idarraga, Demandado: Consejo Superior de la Judicatura, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

ser reparado en su integridad mediante una indemnización, porque no se puede remediar ni ser recuperado en su integridad. Así mismo, se ha dicho en variada jurisprudencia, que para poder determinar si existe o no un perjuicio irremediable en un caso concreto, se deben tener en cuenta ciertos elementos, como son:

A). El perjuicio ha de ser inminente: que amenaza o está por suceder prontamente, esto es, tiende a un resultado cierto derivado de una causa que está produciendo la inminencia; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, se debe precisar una medida o remedio de forma rápida que evite la configuración de la lesión; C) 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; y D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna.”

A la luz de lo anterior, salta a la vista que la carga procesal a la que se ve enfrentado el actor popular cuando pretende relevarse del cumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 del CPACA, se circunscribe al deber de acreditar sumariamente que se está frente a una situación de tal magnitud que su continuación en el tiempo tendría la potencialidad de dar como resultado la concreción de un perjuicio que solo puede ser reparado en su integridad por la vía indemnizatoria puesto que no se podría remediar *in natura* ni ser recuperado en su integridad.

(...)”³

Es menester resaltar que en el presente caso, en el escrito de demanda, no se argumentó la existencia de un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados, ni la Sala puede inferirlo de los argumentos expuestos en la misma, pues si bien es cierto se solicitó medida cautelar, en ella la accionante no esgrime ningún argumento que amerite la urgencia o el peligro de ocurrir un perjuicio irremediable por la ejecución del contrato No. 088 de 2019; tampoco puede pensarse que el hecho de contar la demanda con solicitud de medida cautelar exime a la demandante de cumplir el requisito de procedibilidad, ya que el legislador solo previó una excepción y es la de existir un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, lo cual debe estar debidamente sustentado en la demanda.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00389-01(AP) A, Actor: Jhon Jairo Calderón Pérez, Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec - y Otros, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Ahora, si bien en los hechos descritos en la demanda, se aduce que *“la afectación ambiental se ve reflejada porque en el trazado de la nueva ruta se traslapa con el predio denominado “La Reserva” FMI 230 DE 14511625 ha, y en el que existe un humedal, una laguna, fauna y flora endémica y silvestre que se ve altamente afectados con la nueva obra”*, de los documentos fílmicos obrantes en el expediente como prueba, no se advierte la construcción de la vía por dicho sector ni la realización de trabajos viales cercanos a las zonas referencias como humedales en los cuales se evidenciaba parte de la fauna del sector.

Aunado a lo anterior, tampoco se puede inferir que se esté construyendo la vía en el tramo que se alega no cuenta con licencia ambiental, pues contrario a ello se evidencia, que CORMACARENA informó a la comunidad que *“De acuerdo a lo anterior, se deja claro que hasta no tener el debido permiso ambiental requerido por parte de CORMACARENA, para la intervención en el trazado nuevo de la vía, NO se iniciara actividad en esa área, solo se trabajara en las zonas otorgadas en el permiso inicial del km 15+838.47 hasta el km 7+720 antes de llegar a La Madrid.”* sin que de las pruebas que obran en la demanda se demuestre que se está ejecutando laborales para la construcción de la vía en dicho sector.

Frente a esta excepción al requisito de procedibilidad en acciones populares, el Consejo de Estado ha señalado que *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*⁴, situaciones que no sucedieron dentro del presente asunto.

Recapitulando, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en precedencia, relativos a la falta de acreditación del agotamiento del requisito de procedibilidad y la inexistencia de sustento alguno que permita acudir excepcionalmente a la Jurisdicción, la demanda será rechazada ante la falta de subsanación.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Meta,

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera, , Providencia del 11 de Abril de 2018, Radicación Número: 47001-23-33-000-2017-00318-01(AP)A, Actor: JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA, Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social - Centro de Servicios Crediticios S. A., Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda presentada por la señora ANA MARÍA JIMÉNEZ TRIANA en calidad de Defensora del Pueblo Regional Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: una vez ejecutoriado el presente auto, archívense las diligencias, previa devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

Notifíquese y cúmplase,

Estudiada y aprobada virtualmente en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 038.



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Ausente con excusa)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado