



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA MIXTA**

Medellín, trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO CONTROL	DE	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE		CARLOS IGNACIO OSORNO URIBE Y OTROS
DEMANDADO		MUNICIPIO DE RIONEGRO ANTIOQUIA Y OTROS
RADICADO		05001 23 33 000 2019 01520 00
TEMA		MEDIO AMBIENTE SANO / PROCEDENCIA PARA DEMANDAR ACTOS ADMINISTRATIVOS
DECISIÓN		NIEGA PRETENSIONES
SENTENCIA		Nº SPO-005 de 2021

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

El señor **Carlos Ignacio Osorno Uribe y otros**, presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos consagrado en el artículo 144 CPACA, contra el Municipio de Rionegro y Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE.

PRETENSIONES

Se declare el riesgo y la vulneración al medio ambiente, hasta tanto no se alleguen todos los documentos que certifiquen la debida realización de los trámites ambientales ante la autoridad correspondiente.

Se declare la ilegalidad del acto administrativo N° 845 del 26 de septiembre de 2018 que estableció las obras del proyecto de valorización.

Se declare la ilegalidad de la Resolución N° 939 del 16 de octubre de 2018 que estableció el cobro de valorización.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

Se declare la indebida socialización del proyecto de valorización.

Se declaren vulnerados los principios de legalidad, debido proceso, publicidad, participación y contradicción.

Se declare la nulidad del Decreto 477 del 7 de julio de 2017, que anuncia el plan vial del municipio de Rionegro.

Se declare viciado el estudio de capacidad de pago realizado para el plan de valorización.

Se declare viciada la convocatoria para postulación de candidatos para representantes de los propietarios y poseedores legales y su votación.

Se declare como no surtido el sondeo de opinión sobre las obras de valorización.

Se declare como viciado el formato de tratamiento especial.

Se declare la vulneración al derecho colectivo de la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada.

HECHOS

No hay certeza si el proyecto de valorización cuenta con las licencias ambientales para la ejecución de las obras, por lo que, no se conoce el impacto ambiental que puede ocasionarse con las obras.

No hay aprobación del proyecto de valorización por parte del Concejo Municipal, lo que, transgrede una de las etapas para la creación de la contribución.

La vulneración del derecho de participación ciudadana se transgredió por parte de la administración al realizar votaciones por medio electrónico, cuando el artículo 33 del estatuto de valorización permitía la votación mediante papeletas o tarjetones.

El municipio de Rionegro, infringió el principio de socialización, en la medida que con la expedición del Acuerdo 025 del 30 de septiembre de 2016, fue cambiado por el sondeo de opinión.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

La pésima convocatoria por parte de la administración para la socialización se acentúa porque, de 71.679 propietarios, solo participaron 1975 para la elección de los representantes de los propietarios y poseedores.

Los candidatos elegidos como representantes de propietarios y poseedores deben ser declarados no competentes, por el desconocimiento que tienen de las calidades e idoneidades para el ejercicio del cargo.

La administración de forma voluntaria incluyó obras que estaban financiadas por terceros, renunciando a estos recursos e imponiendo una mayor carga impositiva a los ciudadanos de Rionegro.

El Alcalde municipal de Rionegro se atribuyó facultades que no tenía al establecer las vías de las cuales se cobrará la valorización, cuando este es un asunto que compete al Concejo Municipal.

La administración municipal se extralimitó al generar cobros de valorización por \$450.000.000.000, para unas obras que cuestan 674.513.307.844, sin existir acuerdo municipal que reglamente esta contribución.

No se respetó la capacidad de pago de los propietarios, por cuanto no hubo un estudio serio que permitiera establecer la verdadera capacidad económica de los contribuyentes.

En el estudio de prefactibilidad no se demuestra de manera técnica ni profesional que las obras sean prioritarias para la comunidad o que justifique el impacto económico.

El cobro por valorización transgrede los principios de eficiencia y certeza tributaria, por cuanto no se establece la tarifa en el estatuto de valorización, lo cual desconoce lo dispuesto en la ley y la jurisprudencia.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Invocó como normas violadas las siguientes: **Constitucionales:** artículos 1, 2, 4, 79, 88, 89, 338, 363. **Legales:** ley 99 de 1993, ley 142 de 1994, ley 472 de

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

1978, ley 1228 de 2008, 1274 de 2009. 1712 de 2014 y 1757 de 2015. Acuerdos 045 de 2013, 025 de 2016 y 012 de 2018.

POSICIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

CORNARE, contestó la demanda en los siguientes términos:

El Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, no establece que deba existir licencia ambiental o en su defecto, permisos o autorizaciones en la etapa de prefactibilidad de los proyectos.

El trámite debe adelantarse previo al inicio de la ejecución de las obras, por lo que, el dueño del proyecto deberá solicitar los permisos y autorizaciones correspondientes que lo faculten para el aprovechamiento forestal, concesión de aguas, ocupación de cauce, entre otros, de acuerdo con las necesidades del proyecto.

El Consorcio Plan Vial SEDIC elevó varias peticiones solicitando información relacionada con el trámite que debe realizar para cada uno de los tramos viales a mejorar, por lo que, la autoridad ambiental autorizó los siguientes:

Ocupaciones de cauce:

- 1. Obras Autorizadas: obra sobre la Quebrada la Foronda. (pavimentación -Veredas La Laja, Mampuesto, La Playa) Resolución 112-0164-2016 Autoriza ocupación de cauce*
- 2. Obras Autorizadas: 1 puente La Feria, para el paso de la cicloruta sobre el Rio Negro- Resolución N^o 112-0469 del 05 de febrero del 2018, Autoriza ocupación de cauce*
- 3. Obras Autorizadas: 4 obras: 2 box coulvert y 2 obras de protección (tipo RIPRAP) para dar paso a la ejecución de vía paralela a la quebrada El Águila la cual permitirá la - conexión con el proyecto Horizontes de la Católica y el cruce de la Diagonal 45 con la Transversal 42- Resolución N^o 112-0532 del 14 de febrero del 2018*
- 4. Obras Autorizadas: 3 obras: 2 Box Coulvert, 1 sobre la Quebrada Mal Paso en el sector Porvenir y otro sobre la quebrada El Pozo en el sector La Chirria. Y tubería sobre afluente de la quebrada malpaso. Resolución N^o 112-2262 del 24 de mayo del 2018,- autoriza obras 1 y 3 - Resolución N^o 112-3448 del 01 de agosto del 2018 autoriza obra 2.*
- 5. Obras Autorizadas: 9 obras autorizadas para la construcción de un puente vehicular para comunicar la vía Las torres con el sector El Porvenir- Resolución N^o 112-3420 del 31 de julio del 2018.*
- 6. Obras Autorizadas: 1 obra Box Coulvert. En desarrollo del contrato de obra N^o IP N^o 010 de 2019, cuyo objeto es ajustes al diseño y construcción de la vía y ' obras complementarias de equipamiento urbano entre la bomba Gualanday — Comando de Policía Porvenir*

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

Plazoleta del Espíritu Santo"- Resolución N ° 1 12-4'1 7 del 20 de septiembre del 2018

7. *Obras Autorizadas: Se autoriza para implementación de tubería sobre la fuente Don Gabriel, para implementación de la Transversal N ° 5 Zona E — Complex Llanogrande - vereda El Tablazo Resolución N ° 112-1034 01 de abril del 2019*

8. *Obras Autorizada: 5 obras- hidráulicas consistentes en 4 box coulvert y un puente, en desarrollo del proyecto Plan Vial de Rionegro Tramo 13.1 Ipanema — Casa Mía. - Resolución N ° 112-0121 del 18 de enero del 2019 de autoriza la ocupación de cauce*

9. *Obras Autorizadas:' 8 obras hidráulicas para la construcción del tramo 23 para conectar los sectores " empanadas caucanas — alto vallejo" - Resolución N ° 112-1227 del 24 de abril del 2019*

10. *Obras Autorizadas: 2 obras hidráulicas consistentes en puentes, para la vía que conducirá desde el sector almacén Jumbo hasta la estación de policía Llanogrande. - Resolución N ° 112-0779 del 14 de marzo del 2019*

11. *Obras Autorizadas: Se autorizan 5 obras hidráulicas para la construcción de proyecto vial que conectará las carreteras 47 y 54 RESOLUCIÓN N° 112-3860 del 17 de octubre del 2019.*

12. *Obras Autorizadas: Se autoriza la construcción de box colvert sobre la Q. Malpaso - tramo 50 - RESOLUCIÓN N ° 112-4798 del 12 de diciembre del 2019.*

Aprovechamientos forestales

1. *Tramo 8 (Belén- Postobón, f vereda las Lajas, entre Pintuco y Postobón) Tramo 11 existente (Alto de vallejo- Comando de Policía, Zona urbana el Barrio el Porvenir) Tramo 1 i. Nuevo (Comando de Policía- la Poceta, desde la Intersección del comando de policía hasta la zona denominada el tanque) Tramo 12 (Postobón -la Fiscalía, zona urbana) Y Tramo 50 (Comando el Porvenir - Éxito, zona urbana) - Resolución 131-0326 del 4 de abril de 2018, aclara y modifica Resolución 131-0046 del 19 de enero de 2018 - Otorgar al Municipio de Rionegro 406 árboles ubicados en espacio Público, discriminados así: Tramo 8= 14. Tramo 11 existente= 83. Tramo 11 nuevo= 61. Tramo (2=4. Tramo 50= 244)*

2. *Tramo 11 existente (Alto de vallejo- Comando e Policía, Zona urbana el Barrio el Porvenir) Tramo 11. Nuevo (Comando de Policía- la Poceta, desde la Intersección del comando de policía hasta la zona denominada tanque) Tramo 50 (Comando el Porvenir - Éxito, zona urbana) - Resolución 1310734 del 29 de junio de 2018. Adición a la Resolución 131-0046 del 19 de enero de 2018 Adicionó a la Resolución 131-0046-2018, 1261 árboles ubicados en espacio Público, discriminados así: Tramo 1 1 existente= 14 Tramo 11 nuevo= 141 Tramo 11 empalme con Tramo 50= 106*

3. *Tramo en general, comprendiendo tramo existente y nuevo. Sitio La Glorieta, Sitio Colector, Sitio Alto de Vallejo La Poceta - Resolución 1310798 del 22 de julio de 2019 Por medio de la cual se otorga un aprovechamiento de árboles aislados por obra pública, discriminados así: Sitio La Glorieta= 3 Sitio Colector= 18 Sitio Alto de Vallejo La Poceta= 16*

4. *Tramo 8 (Belén- Postobón, vereda las Lajas, entre Pintuco y Postobón) Tramo 12 (Postobón -la fiscalía, zona urbana) - Auto de inicio 13<-1102 del 12 de septiembre de 2019.*

5. *Tramo 13.1 (Variante San Antonio, Ipanema - Casa Mia)- Resolución 1311087 del 01 de octubre de 2019. Por medio de la cual se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. En los FMI predio 020-74674= 11 Predio 920-33086= 4 Predio 020-24061= 5*

6. *Tramo 13. (Variante San Antonio, Ipanema - Casa Mia) = Resolución 1311449 del M6 de diciembre de 2019. - Por medio de la cual*

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. En los FMI Predio 020-36809= 19

7. Tramo 23 (Empanadas Caucanas - Alto Vallejo) - Resolución 131-0769 del 17 de julio de 2019. - Por medio de la cual se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. En los FMI Predio 020- 20978= 15- Predio 020-16295= 1 Predio 020-10641'= 4Predio 020-82498= 6 Predio 020-27987= 29 Predio 020-46654= 8

8. Tramo 23 (Empanadas Caucanas - Alto Vallejo) - Resolución 131-1102 del 03 de octubre de 2019. - Po/ medio de la cual se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. En los FMI Predio 02016184= 2Predio 020-37288= 2 Predio, 020- 47987= 2 Predio 020-10903= 156

9. Tramo 16 (Jumbo - Comando de Policía Llanogrande Auto de inicio 1310348 del 03 de abril de 2019. Por medio de la cual se da inicio a la solicitud, aclarando que el Ente Municipal debía allegar autorización del propietario, oferta de compra o proceso de expropiación administrativa)

10. Tramo 11.2-(Tanque - La Poceta, vía que conduce al barrio El Porvenir, hasta llegar a la bomba el carretero y se ingresa por el costado derecho en ascenso hasta el tanque de agua potable EPRIIO) - Resolución 131-1139 del 15 de octubre de 2019. - Por medio de la cual se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. En los FMI Predio 02010839= 8 Predio 020-4855= 10 Predio 020-50218= 24

11. Tramo -17 (La Herradura, Conexión entre sector, Postobón y Fontibón) Resolución, 131-1231 del 31 de octubre 'de 2019.- Por medio de la cual se otorga aprovechamiento de árboles aislados por obra pública. en los FMI. Predio 020-90753 = 111 Predio 020-6842=26

Por último, formuló las excepciones de, falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de agotamiento del requisito de procedibilidad y carencia de objeto.

El **Municipio de Rionegro**, en la contestación señaló que, el actor planteó la violación de los derechos colectivos con base en supuestos, por cuanto no aportó ninguna prueba y no desarrolló con suficiencia los argumentos.

El proyecto de valorización se aprecia en dos macro componentes, el primero; relativo a la planeación y/o estructuración del conjunto de obras que se van a ejecutar y financiar, el segundo; con la estructuración del tributo y su posterior cobro a los sujetos pasivos.

Lo anterior, para advertir que el actor yerra al señalar que el cobro del tributo solo es procedente cuando el primer requisito está estructurado integralmente y a punto de ejecución, desconociendo que las normas dispuestas para tal fin, autorizan el cobro una vez se tengan los estudios iniciales de prefactibilidad y factibilidad.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

El artículo 4 de la Ley 25 de 1921, artículo 2 Decreto 1604 de 1966 y artículo 8 del Acuerdo 45 de 2013 permite el cobro de la contribución de valorización de obras públicas en ejecución o que se proyecten a futuro.

En relación con la prefactibilidad, factibilidad y costos de las obras, la entidad territorial señaló que están determinados en los artículos 20 y 46 del Acuerdo 45 de 2013.

No es cierto que, por haber realizado la distribución de la valorización se pretenda omitir la autorización de las licencias ambientales que se requieran para su ejecución, por cuanto estas se cumplirán previo a iniciar las obras, teniendo en cuenta que así está regulado en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

El actor no aportó ninguna prueba que establezca que, se están ejecutando obras sin la debida autorización ambiental, por lo que, es improcedente acceder a la suspensión de los contratos que se adelantan.

De la violación a la moralidad administrativa, el actor únicamente realizó apreciaciones de las normas de valorización e inconveniencias de orden particular, lo que es insuficiente para declararla acreditada.

Para sustentar la afectación del derecho al patrimonio público, el actor se refiere a la protección del patrimonio privado, lo cual es improcedente con la presente acción, comoquiera que los ciudadanos deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

El municipio realizó los estudios económicos suficientes para determinar los beneficios que recibe cada inmueble, que cumplen de manera estricta con el estatuto de valorización, por lo tanto, la afirmación del actor no es cierta.

El artículo 11 del Acuerdo 45 de 2013, estableció el "sistema y método" para calcular la contribución de valorización, por lo que, se descarta que no haya certeza tributaria y una tarifa como lo afirma el actor.

El proyecto de valorización fue debidamente aprobado por el Concejo Municipal, tal como se puede apreciar en la publicación oficial realizado en la página web.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

La competencia para determinar las obras que causan la valorización está a cargo del alcalde o del Concejo que lo hacen mediante un acuerdo describiendo las obras sometidas al tributo, que en el presente asunto lo realizó esta última entidad con la aprobación del plan vial de desarrollo.

Coadyuvancia

Mediante escrito que reposa de folios 692 a 697, la entidad RIVECOL solicitó ser reconocida como coadyuvante en los términos del artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

En auto del 26 de octubre de 2020, el Despacho ordenó tenerla como coadyuvante, por cumplir con los requisitos establecidos para tal fin.

El pacto de cumplimiento

El 27 de enero de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio entre las partes.

Etapas probatorias

Mediante auto del 01 de marzo de 2021, se abrió a pruebas el proceso, decretándose las documentales aportadas y los testimonios solicitados por la entidad demandada Municipio de Rionegro.

Alegatos de conclusión

La parte demandante, reiteró los fundamentos de hechos y de derechos del escrito de demanda.

Cornare, Indicó que, es inexistente la violación a un ambiente sano que alega el actor, por cuanto la Corporación ha otorgado las licencias ambientales respectivas y establecido las medidas preventivas inherentes a su competencia.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

Municipio de Rionegro, insistió en los argumentos de defensa señalados en la contestación de la demanda, y por último solicitó, al Tribunal negar las pretensiones.

Coadyuvante, por su parte se refirió a derechos de petición presentados ante la Escuela de Ingenieros de Antioquia, Municipio de Rionegro, Procuraduría Regional y Tribunal Administrativo, mediante los cuales solicitó información en relación con el proyecto de valorización, para concluir, que se debe acceder a las pretensiones de la demanda y así, favorecer a la comunidad.

El **Procurador 26 Judicial, Ambiental y Agrario** se abstuvo de conceptuar.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para proferir sentencia en primera instancia.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala, en el asunto de la referencia determinar si en efecto se encuentra vulnerado o en amenaza el derecho colectivo a un ambiente sano.

Naturaleza, características y procedencia de la acción popular

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que ellos sean, únicamente, los enlistados en el artículo 4º.

Es esencialmente preventiva, por lo que, el inciso 2º del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que *"se ejercen 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*

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

posible" y desde tal concepción deben ser analizados los requisitos que soportan su procedencia.

Los requisitos para que proceda la acción popular son los siguientes: a) La existencia de una acción u omisión de la parte demandada; b) La presencia de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza; c) La relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo y d) Estar frente a un derecho colectivo, que ha sido definido por la Corte Constitucional, como aquel "*interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares*"¹.

Para la protección de los derechos colectivos la sentencia T-587/09, puntualizó:

"La jurisprudencia constitucional ha señalado la diferencia entre un derecho fundamental y otro colectivo, a partir de la individualización del derecho y la prueba de la afectación subjetiva del mismo, pues si éste no puede determinarse en un grupo porque es indivisible o transindividual será, entonces, un derecho colectivo, pero si es un derecho identificable con la situación individual de quien acude a la justicia para su protección, será un derecho fundamental. En efecto, en sentencia C-215 de 1999, la Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el "interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares". En el mismo sentido, en sentencia C-377 de 2002, la Corte dijo que los "derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno"

En lo referente a la protección del derecho colectivo invocado como violado, se profirió el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, reglamentado mediante el Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974, así como el Decreto 1076 de 2015.

En relación con esta materia, la sentencia T-606 de 2015, proferida por la Corte Constitucional, ha señalado que la noción de medio ambiente comprende los

¹Sentencia C-215/99. Los ejes centrales de la jurisprudencia establecida en la referida providencia, fueron reproducidos en la sentencia **C-630/11**, oportunidad en la cual la Corte Constitucional, abordó el estudio de la exequibilidad de la derogatoria del incentivo económico de las acciones populares, decisión adoptada con la expedición de la Ley 1425 de 2010.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

elementos biofísicos y los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, entre otros, los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Por su parte, el H. Consejo de Estado, en cuanto al derecho al goce de un ambiente sano² ha indicado que corresponde al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En cuanto a la procedibilidad de la acción popular para solicitar la nulidad de los actos administrativos y/o contratos de la administración, la Corte Constitucional en sentencia C - 644 del 31 de agosto de 2011, señaló lo siguiente:

*"(...)Sin embargo, si bien las acciones populares protegen los derechos e intereses colectivos los cuales, dese 1991 son de orden constitucional, y su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, **no es menos cierto que no son acciones configuradas para desplazar otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que proteger la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos.** Entonces, el hecho que el legislador haya establecido en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 que el juez de la acción popular no puede decidir sobre la anulación de los actos administrativos y contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción. Se trata de una medida legítima del órgano legislativo que busca armonizar la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración al establecer que en **este tipo de acciones no es procedente anular contratos o actos de la administración, en tanto que para ello están las acciones contencioso administrativas correspondientes, o medios de control, como los denomina la Ley 1437 de 2011** (...).(Subrayas y negrillas intencionales).*

Del Caso Concreto

Teniendo en cuenta la sentencia citada en precedencia, es preciso advertir que, la presente acción no es el mecanismo procesal idóneo para obtener la nulidad

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. Radicado 44001-23-31-000-2005-00328-01 (AC).

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

de actos administrativos, en la medida que el CPACA estableció para tales efectos, las acciones de nulidad simple y, nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo anterior, si el demandante considera vulnerado algún derecho con ocasión de la expedición de los actos administrativos, N° 845 del 26 de septiembre de 2018, N° 939 del 16 de octubre de 2018 y Decreto 477 del 7 de julio de 2017, puede hacer uso de las acciones ordinarias respectivas.

Siendo ello así, la Sala se abstendrá de realizar el estudio de los cargos de ilegalidad expuestos en el escrito de la demanda, por ser la acción popular improcedente para este asunto.

Por otra parte, el demandante señala que se ha vulnerado el derecho al ambiente sano, porque en la etapa de prefactibilidad y factibilidad del proyecto de valorización, no se obtuvieron los permisos o licenciamientos para la intervención de zonas objeto de protección, sin embargo, debe señalarse que no le asiste razón, en la medida que el Decreto 1076 de 2015, no lo establece para esas etapas.

De las pruebas obrantes en el plenario, se acredita que la entidad encargada de ejecutar el proyecto, SEDIC S.A., elevó 8 peticiones ante CORNARE, mediante la cual solicitó información relacionada con los permisos o licencias ambientales que se requieren, solicitudes que fueron resueltas por intermedio de los Oficios N°, CS-120-3105-2018, CS-120-2830-2018, CS-120-3227-2017, CS-120-3676-2017, CS-120-1801-2018, CS-120-3917-2018, CS-120-4148-2018, CS-120-4853-2018.

De las respuestas se destacan los siguientes aspectos, *"el trayecto 21 (Udem – Flóres Canaan), únicamente requiere de la ampliación de la servidumbre (...) **no se considera pertinente la elaboración del diagnóstico ambiental y en ese sentido tampoco del trámite de licencia ambiental**"* folios 640; *"para los trayectos que no requieren licencia ambiental tramitar los permisos ambientales relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales como ocupación de cauce, aprovechamiento forestal, vertimientos, concesión de aguas según las particularidades de cada uno de los tramos propuestos"* folios 641 y 642; *"el tramo vial Alto Vallejo-Comando La Poceta, que hace parte del Plan Vial del Municipio de Rionegro, no requiere trámite de licencia ambiental"* folios 643;

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

"aquellos tramos que requieren licenciamiento ambiental, según lo evidenciado en la Tabla 1, deberán presentar Estudio de Impacto Ambiental según los términos de referencia para proyectos viales establecidos por la ANLA", folios 646; "del tramo 42, aunque no se requiere del trámite asociado al diagnóstico ambiental de alternativas, la ejecución de este trayecto necesita de la licencia ambiental para el desarrollo del mismo" folios 651. (negritas y subrayas intencionales)

Los tramos que requerían permisos o licencias ambientales, los autorizó CORNARE mediante las Resoluciones N° 112-0164-2016; 112-0469; 112-0532; 112-2262; 112-3448; 112-3420; 112-4117; 112-1034; 112-0121; 112-1227; 112-0779; 112-3860; 112-4798; 131-0046; 131-0798; 131-1102; 131-1087; 131-1449; 131-0769; 131-1102; 131-0348; 131-1139; 131-1231.

Ha de agregarse que, de las pruebas obrantes no se advierte que Cornare haya realizado algún requerimiento ambiental, proferido medidas preventivas o sancionado con ocasión de la ejecución del proyecto de valorización, por lo que, se descarta la violación o amenaza del derecho colectivo a un ambiente sano.

Del testimonio del Ingeniero Juan Guillermo Gómez Roldan, es pertinente destacar lo siguiente (minuto 123")

"Pregunta Municipio Rionegro: usted que fue ingeniero y ha sido asesor de otros proyectos, nos puede indicar si, para la etapa de prefactibilidad y/o para la etapa de factibilidad se requiere contar con las licencias ambientales de las eventuales obras que van a ser objeto de decretación.

Respuesta: específicamente, no. Tengo que ser claro, por lo siguiente, las licencias y tramites ambientales están diseñadas en las autoridades ambientales para el proceso de construcción de obras, no en las etapas de planificación de los proyectos."

Adicionalmente, se destaca el testimonio del Carlos Alberto Zapata Zapata (minuto 22)

"Cuando se entran a hacer los estudios de valorización, lo primero que se hace es hacer caso al acuerdo municipal donde establece que lo primero que se debe hacer es un estudio de prefactibilidad, este estudio fue desarrollado en compañía y asesoría del ingeniero Juan Guillermo que es una de las personas que más conoce sobre valorización en el municipio de Rionegro. Un proyecto donde se estudió todo el plan vial, se tuvo la oportunidad de estudiar todo el plan vial, es decir, aproximadamente 100 kilómetros de vía. Ese estudio de prefactibilidad arrojó que el costo de desarrollar el plan vial del municipio de Rionegro era de aproximadamente 1.6 billones de pesos, un presupuesto que el municipio de Rionegro quisiera tener, pero no lo tiene, sin embargo, de esa

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

prefactibilidad se pone a consideración del consejo de gobierno y se entra a hacer un tema que se llama la factibilidad"

En relación con las actuaciones del Municipio de Rionegro en el proceso de valorización, se destacan los siguientes testimonios; (Carlos Alberto Zapata, minuto 22").

*"El señor alcalde Andrés Julián establece dentro de su programa de gobierno y su plan de desarrollo establece un atraso vial que queda enmarcado dentro de su programa de gobierno realizando un diagnostico por varias entidades entre ellas la universidad católica del oriente en el tema de vías y movilidad en el municipio. **Ese diagnóstico dio como resultado efectivo que el municipio de Rionegro contaba con un atraso en vías y en movilidad de más de 20 años** en los cuales no se hicieron unos desarrollos viales acordes al crecimiento y desarrollo que ha tenido el municipio de Rionegro. Entonces es así como en el plan de desarrollo en su momento queda enmarcado unas inversiones en el sector transporte y movilidad, y unas de las fuentes de financiación que queda establecido allí dentro de ese plan de desarrollo es precisamente la contribución de valorización. Hay que decir entonces que la contribución de valorización en el municipio de Rionegro está reglamentada en el estatuto de valorización que es el acuerdo 045 de 2013 y una actualización del mismo que es el acuerdo 025 de 2016."*

(...)

(Minuto 42")

"Pregunta municipio: ¿Cuáles fueron los resultados más importantes y concretos que arrojó el estudio final de factibilidad para efectos de proceder a desarrollar el acto de distribución?

*Respuesta: el estudio de factibilidad arroja que existe una capacidad de pago de la contribución especial de valorización en el municipio de Rionegro **y arroja y la necesidad que tiene el municipio de Rionegro de un desatraso vial en muchos sectores del municipio como el sector sur y norte que necesitan una mejor condición para que circulen los habitantes y los vehículos.** Otro elemento importante es que en su momento se determinó el costo de aproximadamente 645mil millones de pesos donde el proyecto estaba conformado principalmente por 12 tramos viales. Tiene una distribución de 450mil millones de pesos de la contribución de la valorización, 10mil millones de pesos a través de un crédito adquirido por el municipio con el fin de adelantar las obras de valorización y la diferencia con recursos propios del municipio de Rionegro."*

(Tomas Betancur Arango que señaló, minuto 183):

Pregunta demandante: ¿Cuál es el porcentaje a la fecha de las obras de valorización?

Respuesta: tenemos las obras de valorización por tramos. El tramo 8 y 12 en un 40% de avance, el tramo 13 está en 37% de avance, el tramo 23 en 87% de avance, el tramo 11 esta entregada al 100%, el tramo 16 está en un 32%.

Pregunta: con respecto al total de las 12 obras para ejecutar ¿podríamos decir que cual es el porcentaje de obras que se encuentran en ejecución y las que no están en ejecución?

Respuesta: sacar un promedio y decir que el proyecto de valorización se encuentra en un porcentaje no le sabría decir porque cada una tiene consideraciones distintas, algunas viejas y otras nuevas, las doble calzadas en zona urbana, entonces promediar y sacar un avance del proyecto no me atrevo a decirlo porque no lo tengo en la cabeza.

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

Pregunta: ¿los tiempos de ejecución se han cumplido como estaban presupuestados?

Respuesta: no, han sufrido diferentes ampliaciones en plazo.

Pregunta: ¿Cuáles son las razones por las cuales han sufrido estas variaciones?

*Respuesta: dentro de cada ampliación, obra y contrato tiene una justificación para llevar a la ampliación, en algunos casos la pandemia fue una de ellas, también tenemos distintas modificaciones de carácter geotécnico. Cuando empezamos las obras, las que son nuevas la condición geotécnica en algunos casos se tuvo que complementar, otro tema importante son las redes de agua lluvias y acueducto que, para el caso de Rionegro, tiene un inventario de redes desactualizado, es muy común en estos casos dar una palada al piso y encontrarse con un tubo, con un acueducto, todo el tema de reposición de redes ha tenido motivación para que las obras no se pongan a lo establecido.
(...)*

Pregunta demandante: usted mencionaba que participó en los diseños y estudios de alguna de estas vías ¿Por qué razón se han presentado diferentes cambios en los trazados de los tramos?

Respuesta: los trazados se mantienen, lo que naturalmente pasa en cualquier obra en ejecución es que se hacen ajustes, que si se ven en gran total son ajustes mínimos, pero los trazados del punto A al punto B se han mantenido y se mantienen a la fecha.

Pregunta: ¿se considera una simple variación el hecho que el total del recorrido del tramo cambie, y en ese cambio el tramo algunas propiedades que ya estaban afectadas dejen de estarlo y las que no lo estaban ya si estén afectadas, eso es una variación o es un cambio de trazado?

Respuesta: las vías como se concibieron en el plan vial recordando que el plan vial hace parte de los corredores. En la marcha de cualquier proceso cuando se replantea o se hace la localización en campo, naturalmente como en cualquier proyecto se generan este tipo de ajustes menores, pero el punto A al punto B se mantienen por donde inicialmente fueron concebidos.

(Carlos Alberto Zapata Zapata se resalta lo siguiente, minuto 37")

"Despacho pregunta: ¿tiene conocimiento que existen contribuyentes que con esta carga impositiva han manifestado la incapacidad real de pago e incluso han señalado que este impuesto les hace tener que vender sus propiedades en la medida que no son capaces de responder atributos que sin duda alguna contribuyen a mejorar unas vías pero que les hace imposible continuar viviendo en Rionegro siendo el lugar donde siempre han tenido sus parcelas o sus propiedades?

*Testigo responde: un elemento importante dentro del desarrollo del estudio de distribución de la contribución de valorización es **que se dio un tratamiento especial a los estratos 1, 2, 3 y 4 en el sentido que aquellos propietarios que habitaran en vivienda propia y que cumplieran con los requisitos de los estratos no pagarían la contribución de valorización por la propiedad donde viven. Sin embargo, los ciudadanos que tuvieran mas de una propiedad, si habitan en una de ellas, por esa propiedad no deberían pagar la contribución, pero para las demás propiedades si, esto por el sector urbano. Para el sector rural se tuvo en cuenta 2 elementos importantes, el primero los pequeños y medianos productores agropecuarios y los protectores de bosque, a ellos también los protege este tratamiento especial y tampoco se les aplicará la contribución de valorización de esta forma se busca proteger el patrimonio de los rionegreros para que no fueran afectados en su nivel de pago. 3 personas han manifestado que no tienen la capacidad de pago.**"*

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

(Simón Eduardo Jaramillo lo siguiente, minutos 92" y 108"):

Pregunta para demandada: ¿es decir, según ello que aquellos inmuebles que están dentro del municipio de Rionegro ubicados en la periferia más cercanos para el lado de Guarne, el retiro y el Carmen de Viboral igual van a tener beneficios. ¿Qué tipos de beneficios tienen esos inmuebles que están alejados físicamente de las obras de valorización?

Respuesta: tenemos dos tipos de beneficios:

Los directos que son muy evidentes para el inmueble que esta colindante con la obra porque mejora su accesibilidad de forma directa y eso se ve reflejado sin duda en el valor del suelo y los beneficios sociales en medida que todos los predios en Rionegro aun en la periferia terminan teniendo una mejor movilidad y las personas que están ahí.

Por eso hablamos ya de beneficios sociales no de beneficios en la tierra, hay que separar ambos.

Las personas que están ahí tienen una mejora en su calidad de vida para acercarse al municipio a disponer los servicios de la administración o para atravesar de un municipio a otro.

"Pregunta municipio: ¿Cómo se beneficia la persona que vive en la periferia, que no tiene ninguna vía de acceso correspondiente a la red vial del municipio de Rionegro pero sus terrenos están en Rionegro y que por estar ubicado en zona de periferia tiene más interacción con municipios diferentes a Rionegro, como beneficia el proyecto de valorización a quienes no tienen una sola vía de Rionegro y tampoco lo frecuentan al municipio?

Respuesta: todos los predios de Rionegro tienen alguna vía pública, en el derecho de los predios y de los propietarios a tener una vía pública es un derecho inherente a ellos. Todos estos predios tienen un beneficio, algunos más altos que otros por la proximidad con las obras. Se habla de un beneficio social que se generan para ellos, sin embargo, hay otra consideración para tener en cuenta en el conocimiento, la contribución de valorización se cobra sobre los predios según la paguen los habitantes, el beneficio es para los predios independientemente si la persona viva o no en Rionegro, si es propietario de un bien inmueble en Rionegro y este tiene un beneficio o un mayor valor no implica que se necesite que se viva en él. Si vive fuera del país, sigue siendo dueño de un predio que recibe un beneficio en consecuencia que en el mercado inmobiliario tiene un mayor valor, entonces no es necesario que se viva en Rionegro, hay muchos contribuyentes que viven por fuera de Rionegro y aportan su contribución sin ningún inconveniente. "

De las pruebas obrantes en el plenario y los testimonios citados en precedencia no se acredita ningún quebrantamiento del ordenamiento jurídico, diligencias amañadas, corruptas, arbitrarias o alejadas de la moral administrativa, como tampoco, que exista riesgo del patrimonio público, o que se infiera una vulneración de estos derechos.

De otra parte, en lo que corresponde a la presunta violación del debido proceso relacionado con la votación y elección de la Junta de Representantes y Poseedores para el proyecto de valorización, se concluye que, no tienen vocación de prosperidad los argumentos de la parte actora; en primer término, porque el artículo 33 del Decreto 045 de 2013, estableció que la votación se hará preferiblemente mediante voto electrónico, lo que ocurrió en el presente asunto, y en segundo lugar; porque

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

los candidatos fueron elegidos por la comunidad de Rionegro en consonancia con lo dispuesto en el artículo 30 ibídem.

El artículo 26 del decreto en referencia, no estableció ninguna calidad especial como lo afirmó el demandante, aparte de, ser mayores de edad, propietario o poseedor y no tener inhabilidades e incompatibilidades.

Sobre el particular, se resalta el testimonio de Carlos Alberto Zapata Zapata.

"Ese proceso se llevó a cabo, la misma comunidad eligió a sus 4 representantes y de las juntas administradoras locales que en ese momento eran 2 escogieron al representante, quiere decir que hay una junta que representa a la comunidad y conoce en detalle toda la planificación que se llevó a cabo en el proceso de la contribución de la valorización todo en función del cumplimiento de la norma."

En el escrito de demanda, el actor afirmó que los habitantes de Rionegro se han visto afectados en su patrimonio privado y no así, el patrimonio público, que tratándose de una acción constitucional es la que correspondería ordenar su protección en caso de encontrarse configurada la violación, sin embargo, frente a este derecho colectivo no realizó ningún cuestionamiento ni aportó pruebas, por lo tanto, no corresponde hacer ningún análisis.

Por último, es pertinente señalar que el acuerdo de valorización (045 de 2013) y sus modificaciones (Acuerdo 025 de 2016 y 012 de 2018) se aprobaron, comunicaron y publicaron por el Concejo Municipal, y están vigentes, de tal manera, no es cierto que la referida contribución carezca de algún requisito de ley que imposibilite su exigibilidad, por lo que, se descarta adoptar alguna medida de protección.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, en el asunto objeto de estudio no se acreditó la vulneración de algún derecho colectivo, de tal manera que, habrá de despacharse desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

COSTAS.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 472 de 1998 y la jurisprudencia de unificación proferida por el Consejo de Estado en la sentencia

Rad: 000 2019 01520
Demandante: Carlos Ignacio Osorno y otros
Demandado: Municipio de Rionegro y otros
Asunto: Sentencia primera instancia
Decisión: Niega pretensiones

de 6 de agosto de 2019³, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas, comoquiera que no se advierte temeridad o mala fe de la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA QUINTA MIXTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO. De no ser apelada la presente providencia, procédase al archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en Acta de la fecha.

Los Magistrados,

Firma escaneada

Sentencia 000 2019 01520

Niega pretensiones


SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
Ponente

Firma escaneada. Protección de Derechos Colectivos
Exp. 000 2019 01520. Niega Pretensiones


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO


0002-2019-01520 AP niega SNAP
DANIEL MONTERO BETANCUR

³ Consejo de Estado, Sala Plena, exp. 15001-33-33-007-2017-00036-01