

Bogotá D.C., 19 de mayo de 2023

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA | SUBSECCIÓN C

E.

S.

D.

Referencia: Expediente radicado número 250002341000202300541-00.

Asunto: Acción popular de la **Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz** contra la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, British American Tobacco Colombia S.A.S., Inversiones Glu Cloud S.A.S., Relx Latam S.A.S., Import Skydrive S.A.S. y Colombia Trade House S.A.S.** (la «Acción Popular»).

Carolina Piñeros Ospina, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada con cédula de ciudadanía número 39.694.233 de Bogotá D.C., en mi calidad de directora ejecutiva y representante legal de la **Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz**, entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 830.130.422-3 (la «Accionante» o «Red PaPaz»), por medio del presente escrito me opongo a los recursos de reposición interpuestos el pasado viernes 12 de mayo por los apoderados de **RELX LATAM S.A.S.** («Relx Latam»), y **BRITISH AMERICAN TOBACCO COLOMBIA S.A.S.** («BAT») contra el auto del 25 de abril de 2023, notificado el pasado viernes 28 de abril del mismo, por medio del cual este Tribunal admitió la Acción Popular (el «Auto Admisorio»).

I. OPORTUNIDAD

El viernes 12 de mayo de 2023 los apoderados de Relx Latam y BAT presentaron recursos de reposición contra el Auto Admisorio. Dichos recursos fueron remitidos a Red PaPaz vía correo electrónico el mismo día, a las 12:33pm y 2:34pm, respectivamente.

De acuerdo con lo dispuesto con el artículo 9 de la Ley 2213 de 2022, Red PaPaz se entendió notificado de los recursos de reposición el martes 16 de mayo de 2023, y el término de tres (3) días establecido en el artículo 319 del Código General del Proceso empezó a contar el miércoles 17 de mayo de 2023. En consecuencia, la presente oposición se radica dentro del plazo establecido en la norma.

II. OPOSICIÓN A LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN PRESENTADOS POR RELX Y BAT

Los recursos de reposición presentados por Relx Latam y BAT contra el Auto Admisorio no deben ser acogidos por el Tribunal. Está suficientemente demostrado que: (A) Red PaPaz sí cumplió el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo («CPACA»); (B) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sí es competente para conocer y decidir la Acción Popular; y (C) la Acción Popular sí cumple los requisitos formales para su admisión.

Con fundamento en lo anterior, y en gracia de la brevedad, me referiré de manera particular a los puntos recién anotados:

A. Red PaPaz sí cumplió el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 del CPACA

1. El inciso 3 del artículo 144 del CPACA establece como requisito de procedibilidad para demandar la protección de intereses colectivos, haberle solicitado previamente a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas la adopción de medidas para proteger el derecho o interés colectivo en cuestión.

2. En su recurso de reposición, Relx Latam argumenta que Red PaPaz no cumplió dicho requisito, en la medida en que las respuestas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible («MinAmbiente») a los derechos de petición elevados por la Demandante no fueron negativas. Por este motivo, le solicita al Despacho revocar el Auto Admisorio. A continuación, se procederá a demostrar por qué no es cierto lo que aduce la recurrente.

3. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que la finalidad del requisito de procedibilidad del inciso 3 del artículo 144 del CPACA es permitirle a la administración atender de primera mano la reclamación en sede administrativa, y permitirle adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha establecido:

[...] al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que al Juez Constitucional se acuda solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello.¹

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (5 de mayo de 2016). Sentencia radicado 05001-23-33-000-2014-01613-01(AP)A. [C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés].

4. En el presente caso, Red PaPaz solicitó a MinAmbiente que tomara las medidas que le corresponden para solucionar la problemática que da origen a esta Acción Popular. Esto implicaba que, además de dar una respuesta favorable a las peticiones de Red PaPaz, debía adoptar las medidas apropiadas para superar la vulneración al derecho colectivo al ambiente sano. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro sucedió. El 8 de septiembre de 2022, Red PaPaz le solicitó a la entidad informar cuáles son las obligaciones que deben cumplir los productores y comercializadores de cigarrillos electrónicos en Colombia, de acuerdo con la normativa aplicable al manejo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos («RAEE»)². Por otra parte, el 2 de diciembre de 2022 la Demandante le solicitó a MinAmbiente que, en desarrollo de las funciones atribuidas por el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, regulara de manera efectiva y apropiada los RAEE de los cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado.³ Esta petición se atiende mediante el ejercicio de la función reglamentaria, y de ser necesario, de la iniciativa legislativa.⁴

5. En la primera respuesta, MinAmbiente advirtió que las importadoras podían adoptar sistemas de recolección y gestión de RAEE de manera voluntaria. Por esta razón, en lugar de adoptar medidas directamente encaminadas a superar esta violación del derecho al ambiente sano, MinAmbiente optó por reconocer el libre ejercicio de un esquema de autorregulación, como se demuestra a continuación:

En conclusión, los productores (importadores y fabricantes nacionales) de los cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos no están obligados hoy día a presentar e implementar un sistema de recolección y gestión de RAEE de los productos que ellos pongan en el mercado nacional y que deba ser vigilado y controlado por la ANLA. Lo anterior, no implica que estos productores no puedan implementar acciones para recolectar y gestionar de manera ambientalmente adecuada por algún mecanismo directamente o a través de su red de distribución y comercialización los cigarrillos electrónicos y dispositivos personales de vaporización eléctricos que los usuarios deseen descartar.

...

De esta forma, con la implementación gradual y seguimiento de esta política, se espera que en el mediano plazo la sociedad colombiana cambie el paradigma que implica "comprar, usar y desechar" los aparatos eléctricos y electrónicos de uso cotidiano y piense en los impactos negativos que esto conlleva para la salud humana y el ambiente y que reevalúe el concepto de los residuos para que no lo sean más, sino que permanezcan dentro del ciclo productivo y económico, generen valor y permitan la anhelada sostenibilidad ambiental de la generación actual y de las futuras.⁵

6. Frente a la segunda petición, MinAmbiente se limitó a señalar que debía estudiar primero las tecnologías y dispositivos que se están introduciendo al mercado, para identificar cuáles productos deberían ser regulados en el futuro. Sin embargo, no dio ninguna indicación de

² Ver Prueba Documental No. 8 de la Acción Popular.

³ Ver Prueba Documental No. 9 de la Acción Popular.

⁴ Ver Ley 5 de 1992.

⁵ Ver Prueba Documental No. 10 de la Acción Popular.

que fuera a tomar acciones efectivas para iniciar un proceso de regulación del manejo de los RAEE de cigarrillos electrónicos. Nuevamente dejo a discreción de los importadores y fabricantes de estos productos para que incorporaran las medidas correspondientes, así:

[...] los importadores y fabricantes de AEE, y en particular los de cigarrillos electrónicos y los consumibles para los que aplique la definición de AEE, deben hacerse cargo de estos aparatos una vez los consumidores deseen descartarlos, por algún mecanismo; que puede incluir la implementación voluntaria de sistemas de recolección y gestión de los productos que ponen en el mercado.⁶

7. Es decir, queda claro a partir de lo anterior que Red PaPaz acudió a la administración en dos (2) oportunidades para solicitar la adopción de regulaciones efectivas y obligatorias que permitan superar la actual vulneración del derecho a un ambiente sano. Sin embargo, en ambos casos, la respuesta de MinAmbiente fue negativa, debido a que no tomó la decisión de iniciar con prontitud la regulación de los desechos que producen estos dispositivos. Por el contrario, reiteró la aplicación de un esquema de autorregulación que, como referiré más adelante, permite que continúe la vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano. MinAmbiente no ha manifestado su intención de expedir una norma que haga exigible a los importadores de cigarrillos electrónicos la implementación de sistemas de recolección y gestión de los desechos de estos productos. Con fundamento en lo anterior, queda claro que Red PaPaz agotó el requisito de procedibilidad para iniciar la acción en contra de MinAmbiente.

8. Por otro lado, BAT sostiene en su recurso de reposición, que el requisito de procedibilidad establecido en el inciso 3 del artículo 144 del CPACA no se cumplió respecto de MinAmbiente, ni de BAT. Igualmente, argumenta que existe una falta de coincidencia entre las medidas solicitadas por Red PaPaz a MinAmbiente y aquellas solicitadas a BAT, las cuales afectan el derecho al debido proceso y trasgreden el artículo 333 de la Constitución Política. Por lo anterior, BAT le solicita al Despacho revocar el Auto Admisorio y, en consecuencia, rechazar la Acción Popular. A continuación, me referiré a cada uno de los puntos mencionados.

9. En primer lugar, y como mencioné anteriormente, Red PaPaz sí cumplió el requisito de procedibilidad establecido en el CPACA porque acudió a MinAmbiente en dos (2) oportunidades, sin recibir una respuesta afirmativa que condujera a la adopción de medidas específicas para superar la violación del derecho colectivo al ambiente sano. Por consiguiente, la Accionante se encuentra habilitada por la ley para instaurar la presente Acción Popular.

10. En segundo lugar, respecto del cumplimiento del requisito de procedibilidad respecto de BAT, Red PaPaz debe advertir que la lectura de la accionada del artículo 144 del CPACA es errada. Contrario a lo afirmado por BAT, no es cierto que este requisito sea exigible en el presente caso, pues BAT no es una autoridad pública ni ejerce funciones administrativas; por el contrario, se trata de una persona jurídica de derecho privado constituida como una sociedad por acciones simplificada con un objeto meramente comercial.

⁶ Ver Prueba Documental No. 11 de la Acción Popular.

11. Por lo anterior, no era necesario que Red PaPaz se dirigiera a BAT para que adoptara las medidas tendientes a superar la violación del derecho colectivo. Por este motivo, este Despacho debe acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en el inciso 3 del artículo 144 del CPACA, desestimar los argumentos de Relx Latam y BAT, y mantener incólume el Auto Admisorio.

B. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca sí es competente para conocer y decidir la Acción Popular

12. Contrario a lo que expone BAT en su recurso de reposición, no es cierto que esta Acción Popular deba ser conocida por la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 establece que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá las acciones populares que se originen en actos, acciones u omisiones de (i) entidades públicas; y (ii) personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Así, los demás casos los conocerá la jurisdicción ordinaria civil. Por su parte, el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 dispone en su numeral 14 que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia aquellos procesos relacionados con la protección de derechos e intereses colectivo contra (i) las autoridades del orden nacional; o (ii) las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

13. Ahora bien, aun cuando el extremo pasivo de la Acción Popular está compuesto, tanto por una entidad del orden nacional (MinAmbiente), como por particulares, sobre los cuales no es posible predicar el ejercicio de funciones administrativas, la jurisdicción contencioso-administrativa debe decidir la presente controversia, por las razones que referiré a continuación.

14. En el Auto 799 de 2021 de la Corte Constitucional se establece que «...la Jurisdicción Ordinaria Civil es la competente para conocer de una acción popular presentada en contra de un particular **siempre que la violación o amenaza de derechos colectivos no involucre además actos, acciones u omisiones de entidades públicas** y de personas privadas que desempeñen funciones administrativas, eventos en los que será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la competente.» (negritas y subrayados propios).⁷ Esta institución reconocida como el fuero de atracción ha sido desarrollada por el Consejo de Estado de la siguiente manera: «...al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia le correspondería a la jurisdicción ordinaria, **el proceso debe adelantarse ante la primera -Jurisdicción Contenciosa Administrativa-...**» (negritas propias).⁸ Con fundamento en lo indicado por las Altas Cortes, es indiscutible entonces que esta Acción Popular debe adelantarse ante esta jurisdicción y, en esa medida, los argumentos expuestos por BAT en su recurso de reposición no tienen cabida alguna. Al respecto, es necesario

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena. (15) de octubre de 2021). Auto 799 de 2021. [M.P. Diana Fajardo Rivera].

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (18 de junio de 2015). Sentencia radicado número 76001-23-33-000-2012-00437-01(51174) [C.P. Hernán Andrade Rincón].

anotar que la actual vulneración del derecho colectivo al ambiente sano se debe a dos razones fundamentales que están íntimamente ligadas: (i) la ausencia de una norma que obligue de manera efectiva a los importadores de cigarrillos electrónicos a establecer sistemas de recolección y gestión de RAEE; y (ii) la ausente o defectuosa implementación de las medidas voluntarias referidas por MinAmbiente, por parte de las importadoras accionadas.

15. Considerando lo anterior, resulta conveniente resaltar que el Consejo de Estado ha establecido algunos criterios orientadores para determinar si la jurisdicción contencioso-administrativa debe conocer o no algún asunto. Entre estos se encuentran los rescatados por la Corte Constitucional en el Auto 1182 de 2021, así:

- i. Que los hechos y la causa que fundamentan la eventual responsabilidad de los sujetos de derecho privado y las entidades estatales sean los mismos;
- ii. Que los hechos, las pretensiones y las pruebas permitan inferir que existe una probabilidad “seria” de que las entidades estatales, sean condenadas; y
- iii. Que el demandante haya planteado fundamentos fácticos y jurídicos para imputar el daño antijurídico a la entidad estatal.⁹

16. De acuerdo con estos criterios, resulta evidente que en este caso nos encontramos ante un escenario en que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente, en virtud del fuero de atracción. Red PaPaz estableció con claridad que la violación actual y sistemática de los derechos e intereses colectivos se concreta a partir de la «...deficiente protección del ambiente en materia de RAEE».¹⁰ En esa medida, la Accionante relacionó en su escrito que MinAmbiente no ha adoptado las medidas normativas que le corresponden en materia de los residuos que generan los cigarrillos electrónicos. Adicionalmente, refirió que los particulares aquí accionados tampoco han adelantado e implementado debidamente las acciones de autorregulación referidas por MinAmbiente¹¹, en cumplimiento del principio de responsabilidad extendida del importador. Frente a esta problemática, en la que se están generando residuos que impactan de manera directa y grave el ambiente, resulta indispensable que tanto las autoridades ambientales competentes, como el actor que introduce estos productos al mercado, adopte las medidas necesarias y suficientes para asegurar la correcta disposición de los cigarrillos electrónicos y evitar un daño al ambiente.¹² En ese sentido, de acuerdo con los criterios orientadores referidos por el Consejo de Estado, se observa con claridad que Red PaPaz hizo un ejercicio juicioso al momento de dirigir la Acción Popular a todas las personas que actualmente se encuentran vinculadas como accionadas. De tal forma, el Tribunal actuó correctamente al admitir la acción.

⁹ Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de diciembre de 2021). Auto 1182 de 2021. [M.P. Paola Andrea Meneses Correa].

¹⁰ Acción Popular presentada por Red PaPaz, página 1.

¹¹ Ver numeral 4 del acápite A. *Fundamento General de la Acción* en la Acción Popular presentada por Red PaPaz. Página 35.

¹² Ibid. Ver numeral 5.

17. Además de lo anterior, contrario a lo expuesto por BAT en su recurso, el extremo pasivo de esta Acción Popular se encuentra correctamente integrado. El artículo 14 de la Ley 472 de 1998 establece que «La Acción Popular se dirigirá contra **el particular, persona natural o jurídica**, o la autoridad pública **cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.**» (negritas propias). Con fundamento en esta norma, y de acuerdo con lo que se ha expuesto en líneas precedentes, todos los particulares accionados deben estar vinculados en el presente proceso, por cuanto son quienes están introduciendo cigarrillos electrónicos al mercado, los cuales en su mayoría son de un solo uso, lo que aumenta la presión contaminante. Estas conductas violan el derecho colectivo a un ambiente sano y, en ese sentido la Acción Popular se dirigió contra las partes que correspondían, de acuerdo con establecido en la ley.

18. Por otra parte, y como lo expone el recurrente en su escrito, si bien BAT no es quien debe expedir la normativa aplicable a los RAEE, lo cierto es que esta entidad está provocando un daño al ambiente como consecuencia de una ausencia de regulación. También, es necesario resaltar que será destinataria de la norma reglamentaria que se deba expedir. En esa medida, es de todo el interés de ellos ser parte de este proceso, ya que tienen la posibilidad de participar en la solución de esta problemática y presentar sus consideraciones particulares.

19. De acuerdo con lo anterior, se evidencia que: (i) este Tribunal cuenta con la competencia para decidir este asunto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011; y (ii) la Acción Popular se encuentra correctamente formulada en contra de los particulares accionados que están produciendo el daño ambiental ante referido.

C. La Acción Popular sí cumple los requisitos formales para su admisión

20. Según BAT, la Acción Popular no cumple con los requisitos formales establecidos en la ley para ser admitida por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Lo anterior, porque en su criterio, las pretensiones formuladas por Red PaPaz tienen defectos y vulneran derechos de BAT.

21. Frente a esto, es pertinente anotar que la Acción Popular cumple con los presupuestos exigidos por el artículo 18 de la Ley 472 de 1998. Efectivamente: (i) indica claramente que el derecho vulnerado es el derecho al ambiente sano; (ii) contiene los hechos que fundamentan la Acción Popular; (iii) enuncia las pretensiones de manera clara y precisa; (iv) señala quiénes son responsables de la vulneración al ambiente sano; (v) incluye las pruebas que Red PaPaz pretende hacer valer; (vi) menciona las direcciones de notificaciones de todas partes procesales; y (vii) contiene mi nombre e identificación. Por lo tanto, la Acción Popular cumple a cabalidad con todos los requisitos de ley para su admisión.

22. Ahora bien, respecto de los argumentos de BAT, Red PaPaz no se pronunciará sobre los mismos en este momento. Lo anterior, pues estos versan sobre el fondo de la Acción Popular y, por lo tanto, no deben ser formulados en esta etapa procesal. Posteriormente, deberán ser estudiados y decididos por el Despacho de acuerdo con lo que se pruebe en el presente proceso.

23. De acuerdo con el artículo 318 del Código General del Proceso, el recurso de reposición tiene como finalidad revocar o reformar el auto impugnado, mas no discutir asuntos relacionados con el fondo de la controversia. En consecuencia, los argumentos formulados por BAT no son de recibo en esta etapa procesal.

24. Por lo tanto, los argumentos de BAT deben ser desestimados y el Auto Admisorio debe ser confirmado.

III. PETICIÓN

Por lo anterior, de manera atenta y respetuosa, le solicito al Tribunal confirmar en su integridad el Auto Admisorio y desestimar los recursos de reposición interpuestos por Relx Latam y BAT.

Del Honorable Tribunal, atentamente,



CAROLINA PIÑEROS OSPINA

Directora Ejecutiva

RED PAPAZ